

Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento

Livro 9 | Volume 3

Projeto Perspectivas do
Desenvolvimento Brasileiro

Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento

Livro 9 – Volume 3

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto



Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 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 Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

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

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

Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento

Livro 9 – Volume 3

Brasília, 2010

ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2010

Projeto

Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Série

Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro

Livro 9

Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia

Volume 3

Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento

Organizadores/Editores

Eduardo Costa Pinto

José Celso Cardoso Jr.

Paulo de Tarso Linhares

Equipe Técnica

José Celso Cardoso Jr. (Coordenação-Geral)

Alexandre dos Santos Cunha

Bernardo Abreu de Medeiros

Carlos Henrique R. de Siqueira

Eduardo Costa Pinto

Fabio de Sá e Silva

Felix Garcia Lopez

José Carlos dos Santos

Luseni Maria C. de Aquino

Paulo de Tarso Linhares

Roberto Rocha C. Pires

Estado, instituições e democracia : desenvolvimento / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. – Brasília : Ipea, 2010.
v.3 (698 p.) : gráfs., mapas, tabs. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro ; Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia ; Livro 9)

Inclui bibliografia.

Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

ISBN 978-85-7811-058-1

1. Estado. 2. Democracia. 3. Desenvolvimento. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. II. Série.

CDD 320.1

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

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
AGRADECIMENTOS	13
INTRODUÇÃO	
O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL.....	17
PARTE I	
PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: AUGES, DECLÍNIO E CONDIÇÕES PARA A RECONSTRUÇÃO	
CAPÍTULO 1	
INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO GLOBAL: EXPERIÊNCIAS CONTRASTANTES DE REFORMAS ECONÔMICAS DA DÉCADA DE 1990 E RESPOSTAS À CRISE MUNDIAL DE 2008	55
CAPÍTULO 2	
INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA AMÉRICA LATINA	91
CAPÍTULO 3	
INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO BRASILEIRO: AUGES, DECLÍNIO E CAMINHOS PARA A RECONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL.....	121
CAPÍTULO 4	
A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL COMO ESPAÇO DE CONCERTAÇÃO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	161
CAPÍTULO 5	
PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: ELEMENTOS PARA RESSIGNIFICAR O DEBATE E CAPACITAR O ESTADO	203
CAPÍTULO 6	
O ESTADO-NAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO FUTURO	247

PARTE II

REGULAÇÃO DA PROPRIEDADE, TRIBUTOS E MOEDA: VETORES DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

CAPÍTULO 7

O ESTADO E A GARANTIA DA PROPRIEDADE NO BRASIL.....267

CAPÍTULO 8

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E DO FISCO BRASILEIRO:
1889-1964315

CAPÍTULO 9

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E DO FISCO BRASILEIRO:
1964-2009349

CAPÍTULO 10

O BANCO CENTRAL DO BRASIL: INSTITUCIONALIDADE, RELAÇÕES
COM O ESTADO E COM A SOCIEDADE, AUTONOMIA
E CONTROLE DEMOCRÁTICO381

CAPÍTULO 11

GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL,
TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E RESULTADOS RECENTES423

PARTE III

ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INSTRUMENTOS PARA O PLANEJAMENTO

CAPÍTULO 12

A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO DOMÍNIO ECONÔMICO473

CAPÍTULO 13

O ESTADO E AS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS NO BRASIL505

CAPÍTULO 14

O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS NA ECONOMIA BRASILEIRA 545

CAPÍTULO 15

FUNDOS PÚBLICOS DO GOVERNO FEDERAL: ESTADO DA ARTE
E CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO589

CAPÍTULO 16

FUNDOS DE PENSÃO NO BRASIL: ESTRATÉGIAS DE PORTFÓLIO
E POTENCIAL DE CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO
DO INVESTIMENTO DE LONGO PRAZO645

NOTAS BIOGRÁFICAS671

GLOSSÁRIO DE SIGLAS681

APRESENTAÇÃO

É com imensa satisfação e com sentimento de missão cumprida que o Ipea entrega ao governo e à sociedade brasileira este conjunto – amplo, mas obviamente não exaustivo – de estudos sobre o que tem sido chamado, na instituição, de *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro*. Nascido de um grande projeto denominado *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, este objetivava aglutinar e organizar um conjunto amplo de ações e iniciativas em quatro grandes dimensões: *i*) estudos e pesquisas aplicadas; *ii*) assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; *iii*) treinamento e capacitação; e *iv*) oficinas, seminários e debates. O projeto se cumpre agora plenamente com a publicação desta série de dez livros – apresentados em 15 volumes independentes –, listados a seguir:

- Livro 1 – Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea – publicado em 2009
- Livro 2 – Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas – publicado em 2009
- Livro 3 – Inserção Internacional Brasileira Soberana
 - Volume 1 – Inserção Internacional Brasileira: temas de política internacional
 - Volume 2 – Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional
- Livro 4 – Macroeconomia para o Desenvolvimento
 - Volume único – Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego
- Livro 5 – Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada
 - Volume 1 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro
 - Volume 2 – Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais

- Livro 6 – Infraestrutura Econômica, Social e Urbana
 - Volume 1 – Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025
 - Volume 2 – Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas
- Livro 7 – Sustentabilidade Ambiental
 - Volume único – Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano
- Livro 8 – Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades
 - Volume único – Perspectivas da Política Social no Brasil
- Livro 9 – Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia
 - Volume 1 – Estado, Instituições e Democracia: república
 - Volume 2 – Estado, Instituições e Democracia: democracia
 - Volume 3 – Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento
- Livro 10 – Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro

Organizar e realizar tamanho esforço de reflexão e de produção editorial apenas foi possível, em tão curto espaço de tempo – aproximadamente dois anos de intenso trabalho contínuo –, por meio da competência e da dedicação institucional dos servidores do Ipea (seus pesquisadores e todo seu corpo funcional administrativo), em uma empreitada que envolveu todas as áreas da Casa, sem exceção, em diversos estágios de todo o processo que sempre vem na base de um trabalho deste porte.

É, portanto, a estes dedicados servidores que a Diretoria Colegiada do Ipea primeiramente se dirige em reconhecimento e gratidão pela demonstração de espírito público e interesse incomum na tarefa sabidamente complexa que lhes foi confiada, por meio da qual o Ipea vem cumprindo sua missão institucional de produzir, articular e disseminar conhecimento para o aperfeiçoamento das políticas públicas nacionais e para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Em segundo lugar, a instituição torna público, também, seu agradecimento a todos os professores, consultores, bolsistas e estagiários contratados para o projeto, bem como a todos os demais colaboradores externos voluntários e/ou servidores de outros órgãos e outras instâncias de governo, convidados a compor cada um dos documentos, os quais, por meio do arsenal de viagens, reuniões, seminários, debates, textos de apoio e idas e vindas da revisão editorial, enfim puderam chegar a bom termo com todos os documentos agora publicados.

Estiveram envolvidas na produção direta de capítulos para os livros que tratam explicitamente dos sete eixos do desenvolvimento mais de duas centenas de pessoas. Para este esforço, contribuíram ao menos 230 pessoas, mais de uma centena de pesquisadores do próprio Ipea e outras tantas pertencentes a mais de 50 instituições diferentes, entre universidades, centros de pesquisa, órgãos de governo, agências internacionais etc.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – sólida parceira do Ipea em inúmeros projetos – foi aliada da primeira à última hora nesta tarefa, e ao convênio que com esta mantemos devemos especial gratidão, certos de que os temas do planejamento e das políticas para o desenvolvimento – temas estes tão caros a nossas tradições institucionais – estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisão política governamental.

Temos muito ainda que avançar rumo ao desenvolvimento que se quer para o Brasil neste século XXI, mas estamos convictos e confiantes de que o material que já temos em mãos e as ideias que já temos em mente se constituem em ponto de partida fundamental para a construção deste futuro.

Boa leitura e reflexão a todos!

Marcio Pochmann
Presidente do Ipea

Diretoria Colegiada

Fernando Ferreira

João Sicsú

Jorge Abrahão

José Celso Cardoso Jr.

Liana Carleial

Márcio Wohlers

Mário Theodoro

AGRADECIMENTOS

Este livro (*Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*), nos três volumes que o compõem (*República, Democracia e Desenvolvimento*), nasceu sob o signo da ousadia. A bem da verdade, uma dupla ousadia, em torno da qual se torna imperativo registrar os respectivos agradecimentos.

Em primeiro lugar, o livro jamais existiria sem a decisão, instigada pelo próprio presidente do Ipea, Marcio Pochmann, ainda em fins de 2007, e compartilhada por seus diretores e assessores mais diretos, os Srs. Fernando Ferreira, Márcio Wohlers, Mário Theodoro, João Sicsú, Jorge Abrahão, José Celso Cardoso Jr. e a Sra. Liana Carleial, de inaugurar um processo de revitalização institucional no instituto, por meio do qual viria a se instalar intenso e salutar debate interno à Casa, acerca de sua razão de ser, de suas capacidades instaladas, de suas potencialidades institucionais, enfim, de sua missão institucional, seus desafios e algumas estratégias possíveis e necessárias de ação para o futuro imediato. A este conjunto de profissionais, responsáveis pela condução de ações significativas ao longo desta gestão, devemos nosso reconhecimento, por ter garantido a institucionalidade e as condições objetivas para que este trabalho chegasse a termo neste momento.

Em segundo lugar, devemos agradecer ao conjunto de autores e demais colaboradores que ousaram participar do projeto que resultou neste livro, seja elaborando diretamente os capítulos, seja debatendo-os, revisando-os e garantindo o suporte técnico e logístico necessário a tal empreitada. Considerando, em particular, o método adotado para a construção do projeto/livro, método este que contou com uma série de etapas intermediárias de produção, debate, revisão e validação dos textos de cada autor, em processo que durou em torno de dois anos de trabalho intensivo, a presença e a participação ativa do nosso grupo de apoio administrativo foram fundamentais. Este grupo foi formado, no geral, pelas colegas Elidiana Brandão, Gustavo Alves, Manoel Moraes, Rosane Silveira, Tania Monteiro e Verônica Lima.

Carlos Henrique R. de Siqueira e José Carlos dos Santos foram assessores da primeira à última hora, responsáveis por resolver todos os contratemplos que são inerentes a um projeto com estas dimensões, tanto à montante – junto aos autores – como à jusante – junto ao editorial. Sem eles, este trabalho, definitivamente, estaria ainda longe do fim.

No processo propriamente editorial, registrem-se nossos íntegros agradecimentos aos colegas Daniel Castro, Iranilde Rego, Jane Fagundes, Cida Taboza e suas prestimosas equipes de revisores e diagramadores das mais de mil páginas

que compõem os três volumes deste livro. E a Robson Poletto dos Santos, aluno de Economia da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e bolsista da Promoção de Intercâmbio de Estudantes de Graduação (PROING) do Ipea, que com dedicação e zelo elaborou o glossário de siglas deste livro.

No âmbito administrativo e financeiro, não podemos deixar de mencionar a atual Diretoria de Desenvolvimento Institucional (Dides) do Ipea, que mobilizou esforços não desprezíveis para garantir toda a logística das atividades que suportaram a realização do projeto, bem como as bolsas de pesquisa do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, com as quais foram financiadas algumas das pesquisas cujos relatórios estão reunidos nos volumes deste livro. Tampouco podemos deixar de mencionar a participação técnica dos colegas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), Carlos Mussi, Renato Baumann e Ricardo Bielschovsky, os quais, por meio do convênio Ipea/Cepal, ajudaram não só a financiar outra parte dos estudos destinados ao livro, como também a debater e formatar os roteiros finais de praticamente todos os documentos do projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, do qual esta publicação, em particular, é parte integrante.

Finalmente, mas não menos importante, cumpre conceder créditos aos 68 autores que participaram do projeto e efetivamente colaboraram para que os capítulos fossem escritos no espírito geral do livro, vale dizer, visando servir tanto como veículo informativo a respeito das grandes questões nacionais priorizadas em cada um dos três volumes (*República, Democracia e Desenvolvimento*), quanto como ponto de partida analítico, de teor aberto e marcadamente crítico, para o debate público com o governo, a academia e a sociedade brasileira.

No que diz respeito aos capítulos deste volume, mencionem-se inicialmente as autorias dos seis primeiros, que compõem justamente a Parte I do bloco de temas apresentados nesta publicação, *Planejamento e desenvolvimento: auge, declínio e condições para a reconstrução*. Sebastião Velasco e Cruz, professor do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e atual presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), foi responsável pelo capítulo 1, *Instituições e desenvolvimento no contexto global: experiências contrastantes de reformas econômicas da década de 1990 e respostas à crise mundial de 2008*. Jorge Leiva, ex-ministro da Economia do Chile e consultor da Cepal, foi autor do capítulo 2, *Instituições e desenvolvimento no contexto latino-americano: trajetórias do planejamento governamental na América Latina*, texto este que contou com o belíssimo trabalho de síntese e tradução do espanhol para o português, feito pelo colega Carlos Henrique R. de Siqueira. Fernando Rezende, ex-presidente do Ipea, atual professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e consultor da Cepal, escreveu o capítulo 3,

Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. Eduardo Costa Pinto, José Celso Cardoso Jr. e Paulo de Tarso Linhares, técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, produziram o capítulo 4, *A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento*, valendo-se de dois textos produzidos e autorizados por seus autores: *O desenvolvimento é necessariamente um processo de concertação*, de autoria de Esther Bemerguy de Albuquerque, secretária da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes/CDES), da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR), e Maria Luíza Falcão Silva, diretora da Diretoria Internacional da Sedes/CDES/SRI/PR; e *O processo de discussão da agenda de desenvolvimento pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)*, escrito por Clemente Ganz Lúcio, diretor técnico do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). Esses textos foram apresentados e debatidos durante o Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado em outubro de 2009 em Salvador, Bahia. José Celso Cardoso Jr., coordenador-geral do projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, do qual este livro faz parte, e atual diretor da recém-criada Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), escreveu o capítulo 5, *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Finalmente, Alfredo Costa-Filho, ex-diretor-geral do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) e consultor da Cepal, foi o autor do capítulo 6, *O Estado-Nação e a construção do futuro*.

Dos capítulos que integram a Parte II deste volume, *Regulação da propriedade, tributos e moeda: vetores do planejamento no Brasil*, registrem-se os créditos autorais aos seguintes colaboradores: Gilberto Bercovici, professor titular da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), escreveu o capítulo 7, *O Estado e a garantia da propriedade no Brasil*. Fabrício Oliveira, professor aposentado do Instituto de Economia (IE) da UNICAMP e atual colaborador da Fundação João Pinheiro, em Belo Horizonte, Minas Gerais, redigiu os capítulos 8, *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-1964*, e 9, *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1964-2009*. Carlos Eduardo de Carvalho, professor doutor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP), com dois assistentes, Giuliano de Oliveira (UNICAMP) e Marcelo Balloti Monteiro (PUC SP), escreveu o capítulo 10, *O Banco Central do Brasil: institucionalidade, relações com o Estado e com a sociedade, autonomia e controle democrático*. Por fim, Bráulio Santiago Cerqueira, Fabiano Silvio Colbano, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros e Rodrigo Silveira Veiga Cabral todos, integrantes da carreira de Analista de Finanças e Controle (AFC) da Secretaria do

Tesouro Nacional (STN), do Ministério da Fazenda (MF), dividiram a autoria do capítulo 11, *Gestão da dívida pública federal: evolução institucional, técnicas de planejamento e resultados recentes*.

Por último, no que se refere aos capítulos que constituem a Parte III do bloco temático deste volume, *Atuação do Estado no domínio econômico: instrumentos para o planejamento*, cumpre mencionar as seguintes autorias: Gilberto Bercovici foi agora autor do capítulo 12, *A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico*. Murilo Francisco Barella, ex-diretor do Departamento de Coordenação e Governança das Estatais (DEST), do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), e atual secretário da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), do Ministério da Previdência Social (MPS), e Oliveira Alves Filho, analista de Planejamento e Orçamento Federal (APO) do MPOG e atual chefe de gabinete da SPPC/MPS, escreveram o capítulo 13, *O Estado e as empresas estatais federais no Brasil*. Marcos Antonio Macedo Cintra e Victor Leonardo Araújo, ambos técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea, colaboraram com o capítulo 14, *O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira*. Franco de Matos, economista formado e pós-graduado pela USP e consultor *ad hoc*, responsabilizou-se pelo capítulo 15, *Fundos públicos do governo federal: estado da arte e capacidade de intervenção*. Enfim, Lício da Costa Raimundo, economista formado pela USP, pós-graduado pela UNICAMP e atualmente professor e coordenador do curso de Relações Internacionais das Faculdades de Campinas (FACAMP), redigiu o capítulo 16, *Fundos de pensão no Brasil: estratégias de portfólio e potencial de contribuição para o financiamento do investimento de longo prazo*.

Todos os capítulos integrantes deste volume 3, *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*, foram lidos, relidos, debatidos e editados por Eduardo Costa Pinto, José Celso Cardoso Jr. e Paulo de Tarso Linhares, os quais, por meio de um processo bastante rico de aprendizado e engrandecimento pessoal e profissional, escreveram também a introdução deste volume, *O Estado brasileiro e o desenvolvimento nacional*, texto este que pode ser considerado uma espécie de sumário analítico do volume como um todo, ou, mais pretensiosamente, um guia de referência para novas e necessárias agendas de pesquisa no âmbito do grande tema *Estado, Planejamento e Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo*.

A todos os autores e os colaboradores, reiteramos nossos mais profundos e sinceros agradecimentos, certos de que suas contribuições, sempre críticas e instigantes, compõem, de forma sequenciada ao longo deste volume, um roteiro extraordinariamente profícuo à retomada do debate sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro.

Os Editores

INTRODUÇÃO

O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL

A primeira década do século XXI deixou evidentes as fraquezas do *modelo de desenvolvimento liberal* em proporcionar prosperidade econômica e equalização social no Brasil e na América Latina. Na verdade, o que se materializou, ao longo da década de 1990, foram problemas como vulnerabilidade nas contas externas e endividamento público em praticamente todos os países da região, bem como baixo crescimento econômico, deterioração dos principais indicadores do mercado de trabalho e degradação ambiental. Com isso, esse modelo foi perdendo legitimidade, o que contribuiu, sobretudo a partir de 2002, para vitórias eleitorais de muitos governantes latino-americanos que adotaram, em maior ou menor grau, proposições de políticas do tipo nacional-popular ou neodesenvolvimentistas que haviam sido menosprezadas ao longo de praticamente 30 anos. Acrescido a isto, mais recentemente, a própria crise internacional de 2008, originada nos Estados Unidos, suscitou questionamentos ao tipo de governança global em curso, já que esse país era o *benchmark*, por assim dizer, tanto da política econômica como das instituições e regras do jogo do modelo liberal.

Por esses e outros motivos, no mesmo sentido dos apontados nos capítulos introdutórios dos volumes 1 e 2 deste livro, é extremamente oportuna a retomada da discussão a respeito do papel do Estado, do planejamento e do desenvolvimento no Brasil e no mundo. Discussão esta que traz à tona a questão das capacidades e dos instrumentos que o Estado brasileiro tem, ou precisa construir, para planejar e coordenar seu desenvolvimento em sentido multifacetado e complexo.¹

1. Vale dizer: “Desenvolvimento entendido em inúmeras e complexas dimensões, todas elas socialmente determinadas, portanto mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento de que aqui se fala, tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada (e reconhecidamente não totalizante), muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – aquelas inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento. Mas que dimensões são estas? Ao longo do processo de planejamento estratégico em curso no IPEA, identificaram-se sete grandes dimensões ou eixos estruturantes para o desenvolvimento brasileiro, quais sejam: (1) inserção internacional soberana; (2) arranjo macroeconômico que compatibilize, simultaneamente, crescimento econômico, estabilização monetária e geração adequada de postos de trabalho; (3) logística de base, infraestrutura econômica, social e urbana; (4) estrutura tecnológica e produtiva avançada e regionalmente integrada; (5) sustentabilidade ambiental; (6) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; (7) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada” (CARDOSO JR., 2009, p. 5).

Tema este que retorna ao centro da discussão nacional e para o qual o Ipea busca contribuir por meio do projeto *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*.

Este volume, que em conjunto com outros dois, compõe o livro 9 desta série, *Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*, tem a pretensão de compreender a atual conexão entre o Estado brasileiro, em especial suas formas de atuação no campo econômico, e a questão do desenvolvimento nacional.

A tese principal que emana de uma interpretação de conjunto derivada da leitura dos capítulos deste volume é a de que o Estado brasileiro teria conseguido constituir e institucionalizar, sobretudo ao longo do período republicano, capacidades estatais e instrumentos de atuação não desprezíveis, passíveis de serem mobilizados pelo que se chamará neste livro de *função planejamento governamental*, função que também vai se estruturando institucionalmente neste período. Capacidades e instrumentos, por sua vez, que estão na base da explicação acerca da trajetória e do tipo de desenvolvimento que se plasma no país desde, *grasso modo*, o advento da República.

Por capacidades estatais, entende-se o exercício de funções indelegáveis de Estado – como sejam, entre outras, as de especificação e *enforcement*, e, conseqüentemente, de regulação dos direitos de propriedade em território nacional e arrecadação tributária, e as de criação e gestão da moeda e de gerenciamento da dívida pública –, as quais, uma vez regulamentadas por instituições políticas no âmbito do Estado, geram determinadas capacidades e condições de atuação estatal em seu espaço de influência, mormente no campo econômico doméstico.

De tais capacidades, decorrem instrumentos governamentais para o exercício de ações planejadas pelo Estado. Neste documento, tais instrumentos estão identificados, de forma ampla, pelo conjunto de empresas estatais, bancos públicos, fundos públicos e fundos de pensão, os quais podem ser – e efetivamente são – acionados – de forma direta ou indireta – pelo Estado para dar concretude a decisões de gasto e de investimento – ou, de forma mais geral, decisões de alocação de parte da riqueza geral da sociedade –, cujo poder é extraordinário para induzir ou, até mesmo, moldar determinadas configurações de políticas públicas e, conseqüentemente, determinadas dinâmicas produtivas e sociais.

Por outro lado, a despeito de tais capacidades e instrumentos, preponderaram, com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, disputas políticas no interior dos aparelhos de Estado, que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que se assume, neste livro, que o Estado não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações.²

Entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais, em termos de canalização e resolução dos conflitos, limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem que o Estado brasileiro seja, ao mesmo tempo, o lócus de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos – financeiros, logísticos, humanos, etc. – e o agente decisório último por meio do qual, de fato, se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

Nesse sentido, o texto que se segue visa levantar questões e apontar perspectivas que permitam proporcionar as condições necessárias para a retomada do debate sobre o papel que o Estado, o planejamento público governamental e as políticas públicas de corte federal devem e podem ocupar no cenário atual, como indutoras do desenvolvimento nacional. Este compromisso se alarga no sentido de atualizar a discussão, requalificando os termos do debate no contexto da realidade brasileira atual, marcada por transformações estruturais em âmbitos amplos da economia, da política e da sociedade.

1 CONTEXTO HISTÓRICO-TEÓRICO

1.1 Estado, economia e capitalismo

Historicamente, como já discutido em trabalhos seminais de Marx (1986), Weber (1991), Braudel (1996), Polanyi (2000) e Elias (1993), tem-se que o advento do Estado moderno, tal como se veio a conhecê-lo no século XX, teve sua origem intimamente relacionada ao próprio início do modo capitalista de produção. Por esse motivo – que é também um ponto de partida importante para qualquer estudo sobre a natureza e as formas de ação do Estado na atualidade –, não é possível separar, senão para fins didáticos, as esferas do Estado e da economia, uma vez que alguns parâmetros definidores de um parecem ser também os da outra.

De modo geral, diz-se que os quatro grandes fundamentos dos Estados modernos estariam assentados sobre: *i*) o monopólio do uso da violência; *ii*) o monopólio da formulação e da implementação das leis; *iii*) o monopólio da implementação e da gestão da moeda; e *iv*) o monopólio da arrecadação tributária.

2. Um detalhamento mais rigoroso desta discussão pode ser visto em Przeworski (1995), que está, por sua vez, resenhado e comentado em Cardoso Jr. (2006).

Em simultâneo, todos esses atributos estariam direta e correspondentemente referidos aos grandes fundamentos do próprio modo de produção capitalista, isto é: *i*) a garantia e a proteção da propriedade privada; *ii*) a confiança na validade e no cumprimento dos contratos; *iii*) a estabilidade do valor real da moeda; e *iv*) a regulação do conflito distributivo e a garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial privado.

QUADRO 1

Fundamentos históricos dos Estados nacionais	Fundamentos históricos das economias capitalistas
Monopólio do uso da violência	Garantia da propriedade privada
Monopólio da formulação e da implementação das leis	Confiança na validade e no cumprimento dos contratos
Monopólio da implementação e da gestão da moeda	Estabilidade do valor real e do poder de compra da moeda
Monopólio da arrecadação tributária	Regulação do conflito distributivo e garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial

Fonte e elaboração próprias.

Dessa forma, na opinião de conjunto derivada deste volume, a discussão anterior poderia ser resumida no seguinte axioma: *o Estado pode muito, mas não pode tudo*. Essa talvez seja uma forma de dizer, em uma frase, que o Estado moderno, em ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua existência.

Como já apontado por aqueles mesmos pensadores citados, o problema é que as abrangências de ambas as instâncias (do Estado e da economia) não são necessariamente coincidentes. Isto é, o capitalismo, como modo quase universal de produção, exige que seus parâmetros sejam iguais e mundialmente aplicáveis, enquanto os fundamentos do Estado, conquanto formalmente gerais, são na verdade aplicáveis com grandes diferenças sobre territórios e populações as mais variadas.

Há, então, um claro *descompasso* entre ambas as esferas (os reinos do público – Estado – e do privado – capitalismo), que, inclusive, parece se ampliar, em cada caso concreto, em função de pelo menos dois aspectos. Primeiro, quanto mais os valores capitalistas avançam em âmbito mundial e se difundem como padrão normal/esperado dos comportamentos nacionais, maior tende a ser o descompasso em relação aos valores específicos de cada Estado em particular, já que continuam vinculados a um só território e população; portanto, com códigos culturais e normas processuais não necessariamente convergentes às exigências gerais capitalistas.

Segundo, quanto mais assimétricas (tardia e periférica) se tornam as experiências nacionais de desenvolvimento do capitalismo e de formação dos respectivos Estados nacionais, maior tende a ser a dificuldade dos países em tornarem convergentes os interesses de ambas as esferas no mesmo espaço social, bem como em fazerem convergir – aceleradamente – suas experiências nacionais ao padrão dominante em termos mundiais.

Pelo exposto, sugere-se que o Estado poderia agir nos seus interesses – ou, até mesmo, no chamado interesse nacional –, indo com isso de encontro a alguns princípios do regime econômico capitalista – só até o ponto em que essa prática não contribuísse para ameaçar seus fundamentos definidores.³

De toda sorte, mesmo operando restritamente a tais marcos gerais, e supondo que essa interpretação possua aderência histórica concreta, várias configurações institucionais e trajetórias de desenvolvimento são possíveis de se verificar no mundo capitalista, disto a linhagem atual de trabalhos que buscam explicar e exemplificar as inúmeras variedades de capitalismos.⁴ A implicação deste raciocínio é de que cabe a cada sociedade nacional definir, no bojo de suas respectivas regras de operação política, os arranjos institucionais mais adequados ou satisfatórios a garantirem trajetórias sustentáveis de desenvolvimento, tais que sem romper definitivamente com os parâmetros já indicados, mesmo assim lhes seja possível oferecer níveis elevados de bem-estar econômico e social às suas respectivas populações, ao longo do tempo.

As mudanças nas formas de atuação do Estado-Nação ao longo do tempo evidenciam que ele é antes de tudo um elemento intrínseco e indissociável à própria sociedade e ao seu movimento histórico, sendo que as formas de atuação e/ou interação do Estado, bem como sua estrutura organizacional, não devem ser entendidas nem como reflexo passivo da sociedade autorregulada pelos mercados, nem como

3. De outro modo, Estado e capitalismo seriam divergentes sempre que, por exemplo, um Estado não conseguisse impor, como norma de comportamento geral à sociedade, a totalidade das leis e a exclusividade do uso da força, casos em que ele estaria, a um só tempo, pondo em dúvida a garantia de proteção à propriedade privada e a confiança no cumprimento dos contratos, dois dos mais importantes fundamentos de uma economia capitalista. Outro exemplo seria o de um Estado que não conseguisse garantir a estabilidade do valor real da moeda, nem tampouco assegurar os parâmetros básicos de cálculo para o valor esperado da rentabilidade empresarial, dois outros fundamentos definidores de uma economia capitalista. Ambos os exemplos poderiam, feitas as devidas considerações às especificidades nacionais, ser aplicados a praticamente todos os países latino-americanos, inclusive o Brasil. Em tais exemplos, evidencia-se, então, que o Estado não poderia infringir aqueles fundamentos básicos de existência do capitalismo, sob pena de, assim agindo, atingir seus elementos definidores. Em suma, aquilo que aparece em muitas análises como dependência total do Estado ao capital, poderia ser tratado, segundo as sugestões anteriores, como movimentos de autodefesa do Estado, no sentido de estar tentando, a cada momento, garantir a existência dos parâmetros que explicam e justificam sua razão de ser: o monopólio do uso da violência, o monopólio da formulação e da imposição das leis, o monopólio da criação e da gestão da moeda e o monopólio da tributação. No fundo, a confusão aparece porque é mesmo difícil pensar em um Estado moderno que não seja capitalista, posto terem nascidos, senão como irmãos siameses, ao menos no bojo do mesmo processo de desagregação da ordem feudal/senhorial, em que gradativamente se tornava imperativo assegurar a proteção à propriedade privada, a confiança na ordem legal e na validade dos contratos, a estabilidade do valor real da moeda e a previsibilidade no cálculo da rentabilidade empresarial.

4. Em especial, ver Evans (2004) e Diniz e Leopoldi (2010).

elemento autônomo e idealizado que determina a sociedade, agindo como fonte primária do processo reprodutivo.

Em outras palavras: o Estado não pode ser compreendido como entidade monolítica nem homogênea, já que ele se constitui no que Codato chamou de sistema estatal, isto é:

(...) [um] sistema institucional dos aparelhos [ou organizações] do Estado, entendido como o conjunto de instituições públicas e suas ramificações específicas (funcionais, setoriais e espaciais) encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo. Utilizo essa noção aqui de forma descritiva, pois não pretendo sugerir que as agências do Estado possuam uma integração perfeita entre si ou uma articulação “racional” segundo uma lógica burocrática abstrata (...). [Nesse contexto, fazem] parte do “sistema estatal” as cúpulas do Executivo (o “governo” propriamente dito), a administração civil (ou “burocracia”), o judiciário, as assembléias parlamentares, os governos locais e o aparelho repressivo (forças armadas e polícia) (CODATO, 1997, p. 36-37).

As políticas públicas, nessa perspectiva, tendem a expressar, por sua vez, os movimentos contraditórios que se desenvolvem nos aparelhos de Estado e que são fruto de momentos e circunstâncias que colocam em disputa determinadas forças sociais no âmbito do Estado. Assim, a política pública não pode ser apreendida pela ideia de que ela seria configurada como desenho de especialistas ou campo neutro. Ao contrário, ela deve ser vista como resultado da interação e dos conflitos de um processo decisório que expressa, a cada momento, o resultado das tensões e dos interesses da burocracia estatal, dos movimentos populares que atravessam o Estado e dos grupos sociais mais poderosos que detêm o poder econômico.

1.2 Estado e desenvolvimento no Brasil: capacidades estatais e instrumentos para o planejamento governamental

Uma atuação mais incisiva do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento se delineou de forma clara a partir da década de 1930, com a transição de uma ordem predominantemente agrícola para uma sociedade urbano-industrial no esteio do período Vargas (1933-1954). Esse processo veio acompanhado da configuração de um novo aparato estatal que gradualmente foi se distanciando dos particularismos e imediatismos da República Velha (1891-1930).

Em consequência, o avanço do processo de industrialização brasileira na década de 1940 abriu um debate sobre quais caminhos o país deveria seguir. Se uma restauração do projeto liberal, pautado pela teoria das vantagens comparativas ricardianas e pela divisão internacional do trabalho, ou um novo projeto de desenvolvimento pela via da industrialização induzida pelo Estado.⁵

Pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, políticos, empresários e técnicos, como para boa parte da sociedade brasileira. A partir da década de 1950, com o avanço da “industrialização pesada” – vale dizer, com a implantação de ramos industriais voltados à produção de bens não duráveis, intermediários e de capital –, consolidou-se projeto de orientação desenvolvimentista que durou até os anos finais da década de 1970. Naquele eixo, o Estado assumiu papel central em virtude da dinâmica da industrialização pautada no tripé *Estado – capital estrangeiro – capital privado nacional* e dos amplos planos de expansão da industrialização, tais como o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1955-1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Ernesto Geisel (1974-1979). Ao longo de todo o período, a função planejamento viria a ser o eixo central desse processo, já que por meio dele é que seria definida a expansão dos setores econômicos prioritários.

Na década de 1980, o baixo crescimento e a elevada inflação representaram o esgotamento do padrão de desenvolvimento brasileiro. Mais especificamente durante o governo Sarney (1985-1989), não existia definição clara no que diz respeito ao eixo a ser seguido pelo capitalismo brasileiro. Reformular o modelo desenvolvimentista ou aderir ao modelo neoliberal associado ao processo de globalização? Havia uma disputa de projetos que só foi “parcialmente resolvida” a partir do governo FHC (1994-2002), apesar das estratégias de desregulamentação e desarticulação do aparelho estatal terem sido iniciadas já no fim do governo Sarney (1985-1989) e aprofundadas durante o governo Collor (1990-1992).

O Plano Real, iniciado no governo Itamar (1993-1994) e consolidado no governo FHC, não representou apenas um processo de estabilização de preços, mas também um amplo ajuste estrutural, assentado na diminuição do papel do Estado na abertura econômica – comercial e financeira – para fomentar a competitividade de preços e assim forjar a estabilização da moeda nacional. Assumia-se, portanto, a retórica de que o excessivo intervencionismo estatal e o elevado custo da máquina pública seriam os responsáveis pela inflação, funcionando como os principais empecilhos para o Brasil adentrar em uma nova fase de prosperidade.

5. O clássico debate de 1945 entre Roberto Simonsen, defensor do planejamento e da industrialização, e Eugênio Gudin, crítico da intervenção estatal, é a expressão máxima dessa disjuntiva configurada à época no país. Para saber mais sobre esta controvérsia, ver Ipea (2010).

Nesse contexto, o Estado brasileiro deveria ter como objetivos a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, alcançadas por política econômica ortodoxa e por reformas que incorporassem instituições pró-mercado, processo este que acabou sendo explicado por meio da tese da “monocultura institucional”.⁶

Celso Furtado, em exposição na abertura de mesa redonda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em junho de 2004, resumiu bem os efeitos desse pensamento para o projeto de desenvolvimento brasileiro:

A hegemonia do pensamento neoliberal acabou com a possibilidade de pensarmos um projeto nacional; em planejamento governamental, então, nem se fala (...). O Brasil precisa se pensar de novo, partir para uma verdadeira reconstrução. Para mim, o que preza é a política. Essa coisa microeconômica é um disparate completo. (...) Não espero que haja o milagre da superação desse pensamento pequeno, pois hoje em dia não tem ninguém que lidere essa luta ideológica. Todo mundo foge dessa confrontação ideológica. Planejar o presente e o futuro do país passou a ser coisa do passado. Como se pode dirigir uma sociedade sem saber para onde vai? O mercado é que decide tudo! O país passou a ser visto como uma empresa. Isso é um absurdo! (CDES, 2004, p. 7-8).

Essa descrição da trajetória histórica do desenvolvimento econômico do país, bem como do papel desempenhado pelo Estado brasileiro em diferentes fases desse processo, evidencia que a estruturação histórica e institucional deste último abriu possibilidades para projetar o país rumo ao desenvolvimento. As formas que o Estado nacional foi assumindo e pelas quais foi estruturando funções indelegáveis – sobretudo no campo da regulação da propriedade, da tributação e da geração e controle da moeda e da dívida pública – mostram que ele ainda possui capacidades não desprezíveis para operar vetores do planejamento governamental em prol do desenvolvimento.

A despeito da imobilização estatal durante a vigência do modelo de desenvolvimento liberal, o Estado brasileiro, nesta entrada do século XXI, ainda preserva capacidades e instrumentos para planejar e induzir a dinâmica econômica, haja vista a manutenção de importantes empresas estatais, banco públicos, fundos públicos e fundos de pensão, entre outros ativos importantes, os quais – argumenta-se neste livro – poderiam ser mais bem articulados para operar de forma ativa como indutores do desenvolvimento na atual quadra histórica do país.

6. “A monocultura institucional baseia-se tanto na premissa geral de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente sociocultural doméstico, como premissa mais específica de que versões idealizadas de instituições anglo-americanas são instrumentos de desenvolvimento ideais, independentemente do nível de desenvolvimento ou posição na economia global. Formas institucionais correspondentes a uma versão idealizada de supostas instituições anglo-americanas são impostas naqueles domínios organizacionais mais sujeitos à pressão externa (como organizações formais do setor público). Outras arenas menos acessíveis (como redes de poder informais) são ignoradas, assim como o são as questões de combinação entre as necessidades das instituições modificadas e as capacidades das organizações que as circundam. Na maioria das arenas da vida pública, especialmente aquelas ocupadas com a pressão de serviços públicos, a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo. Seus defensores ficam, então, surpresos quando seus esforços resultam na persistência de uma governança ineficiente, ‘atomização inaceitável’ entre os cidadãos e a paralisia política” (EVANS, 2004, p. 28-29).

A importância desses instrumentos para a atuação do Estado brasileiro ficou evidente no enfrentamento da crise internacional recente, já que as políticas anticíclicas implementadas foram fundamentais para reverter as expectativas dos agentes econômicos que àquela altura estavam condicionadas pelo colapso do estado de confiança e pela paralisa real da economia mundial.⁷

Nesse sentido, o Estado brasileiro utilizou “raios de manobra” de que dispunha em suas políticas monetária e fiscal, além de instrumentos de intervenção direta provenientes, sobretudo, das empresas estatais e dos bancos públicos, para corrigir falhas do sistema econômico, obtendo com isso considerável sucesso. Isto mostra a necessidade de reforçar as capacidades estatais e os instrumentos disponíveis para planejar e coordenar o desenvolvimento nacional, considerando a independência política do Estado, o interesse público sobre interesses particulares, bem como a preponderância das instituições e dos princípios da República e da democracia sobre o mercado.

2 ORGANIZAÇÃO DO VOLUME

O livro *Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia* foi dividido em três volumes, dos quais este constitui o terceiro, dedicado a abordar a temática do Estado brasileiro e do desenvolvimento nacional. Dividido, por sua vez, em três partes, cada uma delas pretende trazer à tona discussões específicas que se articulam aos objetivos enunciados anteriormente.

A Parte I, *Planejamento e desenvolvimento: auge, declínio e condições para a reconstrução*, realiza discussão analítica a respeito da relação histórica entre planejamento e desenvolvimento, com destaque para o próprio Brasil, explorando aspectos específicos desta relação em perspectiva tanto temporal (passado, presente e futuro) como interpretativa (auge, declínio e condições para a reconstrução). A Parte II, *Regulação da propriedade, tributos e moeda: vetores do planejamento no Brasil*, por seu turno, intenta mostrar que o Estado brasileiro, ao ter se estruturado – histórica e institucionalmente – para executar funções indelegáveis ao setor privado, capacitou-se, ao menos potencialmente, para projetar o país em direção ao desenvolvimento. Em particular, ao resgatar as formas pelas quais o Estado nacional foi assumindo e estruturando funções exclusivas no campo da regulação e da garantia da propriedade, da tributação e da geração e do controle da moeda e da dívida pública, torna-se claro que ele possui, nesta entrada do século XXI, capacidades próprias não desprezíveis para operar aquelas funções como vetores do planejamento governamental. A Parte III, *Atuação do Estado no domínio*

7. No auge da crise, o governo brasileiro engendrou um amplo conjunto de medidas anticíclicas: desonerações fiscais para vários segmentos produtivos, manutenção do gasto público, redução do compulsório, expansão do crédito por meio dos bancos estatais e redução da taxa de juros. A respeito, ver Ipea (2009, 2010).

econômico: instrumentos para o planejamento, por fim, discute a atuação do Estado brasileiro fundamentalmente no domínio econômico, destacando alguns dos principais ativos estatais, tais como: empresas estatais e bancos públicos, fundos públicos e fundos de pensão – passíveis de serem operados como instrumentos do planejamento na atual quadra histórica de possibilidades para o desenvolvimento.

2.1 Planejamento e desenvolvimento: auge, declínio e condições para a reconstrução

O papel do Estado na promoção do desenvolvimento é um tema cuja relevância acadêmica, em especial para as ciências econômicas e políticas, assim como suas implicações normativas e práticas, dificilmente pode ser minimizada. Neste quadro, o planejamento das ações do Estado, não apenas no âmbito da programação de suas iniciativas internas, mas também como agente da sociedade na concepção e na coordenação de estratégias de desenvolvimento, constitui um, entre vários, dos aspectos a gerarem controvérsia na agenda pública atual. A compreensão dessa função estatal, considerada fundamental para a atuação do setor público na consecução do desenvolvimento, demanda observação e análise de como ela foi historicamente exercida, bem como dos fatores que a impulsionam e restringem.

Diante disso, o eixo central da Parte I deste volume, composta pelos capítulos 1 a 6, é constituído pelo resgate histórico (passado, presente e futuro) e analítico (auge, declínio e condições para a reconstrução) acerca do papel do Estado, em especial sobre sua função de organizador e impulsionador do desenvolvimento, destacando-se de forma mais específica a experiência brasileira.

O capítulo 1, *Instituições e desenvolvimento no contexto global: experiências contrastantes de reformas econômicas da década de 1990 e respostas à crise mundial de 2008*, busca compreender como se configurou o movimento geral dos países da periferia capitalista, sobretudo os latino-americanos, em direção a “reformas orientadas para o mercado”.

Para tanto, em primeiro lugar, o capítulo descreve a trajetória histórica dos variados padrões de crescimento dos países capitalistas centrais (Estados Unidos e Europa), entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos finais da década de 1960, destacando o papel dos Estados neste processo, bem como suas diferenças institucionais. Em seguida, é realizada uma breve análise dos fatores que produziram a crise do capitalismo organizado e, conseqüentemente, a reestruturação neoliberal no último quartel do século XX. O capítulo segue argumentando que os países da periferia capitalista, entre 1980 e 2000, buscaram desenvolver suas respectivas economias por meio da adoção de reformas abrangentes “orientadas para o mercado”. Descreve-se, de forma detalhada, cada um dos eixos dessa nova orientação liberal, tais como a abertura comercial, a desregulamentação financeira,

a privatização do setor produtivo estatal, a austeridade fiscal e o rigor na administração da política monetária. Vale ressaltar que cada realidade nacional gerou particularidades específicas frente ao modelo geral, o que, por sua vez, ajuda também a explicar algumas das respostas diferenciadas destes países à crise internacional deflagrada em fins de 2008, sobretudo no que se refere à atuação do Estado no domínio econômico.

O capítulo 2, *Instituições e desenvolvimento no contexto latino-americano: trajetórias do planejamento governamental na América Latina*, busca compreender em perspectiva histórica a trajetória do planejamento na América Latina desde a década de 1950 até os dias atuais. Partindo de uma caracterização de contexto da região, a análise avança para o interior do próprio Estado, observando os principais traços das organizações criadas em diferentes países para realizar a tarefa de conceber o planejamento. Neste capítulo, diz-se que ao fim da Segunda Guerra Mundial as economias latino-americanas se caracterizavam pelo atraso tecnológico e pela dependência de alguns poucos produtos de exportação, o que limitava as possibilidades de crescimento econômico da região.

A planificação, protagonizada pelos diversos governos, passava a ser vista como o meio capaz de ultrapassar as barreiras de realidades complexas e adversas. Para realizá-la, os países latino-americanos criaram, em diferentes momentos nos anos 1950 e 1960, instituições especializadas no nível mais alto dos governos, destinadas fundamentalmente a desenhar e definir planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

O capítulo segue argumentando que em que pese o consenso quanto à necessidade do planejamento, este enfrentou grandes dificuldades de implementação, em boa parte fruto da fragilidade das instituições democráticas, se não sua completa ausência em alguns casos. Isso facilitava a captura das agências do Estado, incluídas as encarregadas do planejamento, por grupos poderosos, tornando o alcance das propostas, frequentemente, aquém das necessidades sociais. Nesse sentido, a instabilidade política decorrente da baixa institucionalização da competição pelo poder, própria do déficit democrático, implicava forte incerteza quanto à efetiva execução dos planos elaborados, reduzindo sua eficácia, mesmo quando finalmente efetivados.

Por outro lado, a despeito dessas dificuldades, bem como das promessas não cumpridas do planejamento, novas e poderosas conjugações de fatores iriam ser ainda mais decisivas para o refluxo do planejamento na América Latina a partir das décadas de 1980 e 1990. Nesse período, uma variável revelou-se crítica: a crise de financiamento dos governos nacionais, em especial pela forte restrição dos créditos externos, em um quadro de elevado endividamento público, interno e externo. O chamado Consenso de Washington e os programas de

reformas por ele recomendados conferiram conotação de obsolescência a conceitos e instrumentos que sustentavam os escritórios de planejamento. Assim, com baixo apoio político, muitas dessas organizações foram fechadas, e as que se mantiveram perderam muito de sua importância estratégica.

O capítulo 3, *Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil*, ensaja, especificamente, estabelecer uma ponte entre a trajetória passada do planejamento no país, reconstituindo seus principais passos, com o desafio de reabilitar essa função estatal, mas agora em novas bases. A análise histórica empreendida no capítulo reconstitui a trajetória de estruturação das organizações dedicadas ao planejamento no Brasil e enfatiza que esta atividade teria sido equivocadamente associada aos regimes autoritários que a utilizaram de forma centralizada e impositiva. Portanto, o grande desafio que se coloca para a construção de um novo modelo de planejamento no país estaria em combinar os elementos positivos da tradição brasileira com as exigências e as vantagens que o ambiente democrático oferece.

A busca da reconstrução do planejamento e do próprio protagonismo do Estado como organizador e impulsionador do desenvolvimento estaria a derivar, no presente momento, do fracasso decorrente das estratégias implementadas pelos países latino-americanos ao longo da década de 1990, tendo por base o Consenso de Washington. Descrentes do dogma neoliberal que reduzia o Estado a funções mínimas, mas, ao mesmo tempo, atentos aos erros e desvios nas estratégias desenvolvimentistas passadas, os países latino-americanos em geral, e o Brasil em particular, estariam a empreender esforços de concepção de novos arranjos institucionais e instrumentos a orientar a ação estatal, na atual quadra de desenvolvimento desses países.

Cabe observar que os novos modelos de planejamento em construção no contexto atual não apenas devem se distanciar das experiências latino-americanas anteriores, como também pouco se assemelham ao que foi o planejamento soviético. Em outras palavras, não se tenta substituir o mercado pelo Estado, nem supor que este último seja capaz, de forma autônoma, de identificar e materializar a vontade coletiva.

Nesse sentido, o capítulo 4, *A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento*, toma tal experiência como inovação institucional importante do momento presente, vislumbrando seu funcionamento em um nível mesoinstitucional de relacionamento entre Estado e sociedade. Logo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) mereceria um olhar atento às possibilidades que esse espaço oferece para o exercício democrático de concertação política e social pró-desenvolvimento. Nesse sentido, argumenta-se que o primeiro desafio que se coloca a essa nova institucionalidade é o de identificar as aspirações da

coletividade nacional, amplamente representada. Como as demais, a sociedade brasileira também se complexificou e, se mesmo antes já não era fácil obter consensos, hoje, sem dúvida, as dificuldades são muito maiores.

O capítulo reconhece a existência – e defende o uso – de modelos neocorporativistas, tais como o seria o próprio espaço de convivência do CDES, como um encaixe à democracia representativa. Em outras palavras, esse novo modelo de institucionalização estaria a complementar as instâncias representativas tradicionais, sem obviamente substituí-las ou com elas conflitar. O argumento é desenvolvido no sentido de identificar funções diferentes a tais instâncias representativas, em que fóruns tais como o próprio conselho serviriam para facilitar a comunicação e a consulta, bem como a negociação e a coordenação, entre interesses sociais heterogêneos e interesses públicos convergentes.

O capítulo 5, *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*, realiza uma discussão a respeito das dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, mostrando que se faz indispensável reequilibrar e ressignificar essas duas dimensões para que o Estado possa reconstruir suas capacidades e reconectar seus instrumentos em prol do desenvolvimento nacional. O capítulo afirma ter predominado, durante grande parte do século XX, um tipo de planejamento sem aparato administrativo adequado que o suportasse e, por isso, mal pensado, em várias ocasiões, pela montagem de um tipo de “administração paralela” voltada exclusivamente à busca de objetivos priorizados pelos diversos governos. Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharam primazia a gestão e a construção de instituições e instrumentos mais modernos, mas desprovidos, contudo, de sentido ou conteúdo estratégico, isto é: ênfase em racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária.

Em particular, portanto, o capítulo busca desnudar as contradições entre o tipo de planejamento de cunho operacional praticado desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), sob a égide dos planos plurianuais (PPAs), e a dominância da agenda gerencialista de reforma do Estado, cuja implicação mais grave revelou-se pelo esvaziamento da função planejamento como algo vital à formulação de diretrizes estratégicas de desenvolvimento para o país. Hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990, torna-se possível e necessário voltar a discutir o tema da natureza, dos alcances e dos limites do Estado e do planejamento e da gestão das políticas públicas no capitalismo brasileiro contemporâneo. Neste sentido, conclui o capítulo, o binômio *planejamento e gestão* “necessita agora (...) ser colocado em outra perspectiva e em outro patamar de importância pelos que pensam o Estado brasileiro e as reformas de que este necessita para o cumprimento de sua missão supostamente civilizatória”. Argumenta, em suma, que não cabe ao Estado apenas

realizar as coisas que já realiza de modo melhor e mais eficiente, mas também induzir e fomentar as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, atuação esta que é central em virtude das heterogeneidades, desigualdades e injustiças que ainda marcam a nação brasileira.

No capítulo 6, *O Estado-Nação e a construção do futuro*, amplia-se a discussão precedente sobre o planejamento, olhando para o futuro dessa atividade. Nele, vislumbram-se novos desafios decorrentes do *mix* de incertezas resultante das mudanças no padrão produtivo-tecnológico, no qual o insumo crítico – o conhecimento codificado em unidades de informação – passa a dominar o ato produtivo. Impulsionado pelas possibilidades desse novo padrão técnico-produtivo, o planejamento deve ser capaz de lidar com sociedades crescente e aceleradamente mais complexas. Por sua vez, a aceleração das inovações insere descontinuidades radicais, rompendo as simetrias históricas e impedindo que o futuro possa ser esboçado como reflexo linear do passado. Assim, o planejamento governamental, instrumento do Estado no estabelecimento de estratégias para a promoção do desenvolvimento, se confronta com desafios que exigem uma nova abordagem em seu processo de concepção, implementação e, até mesmo, avaliação.

Em linhas gerais, os capítulos dessa Parte I da publicação mostram que a experiência passada nos revela a fragilidade de estruturas criadas sem adesão e controle social, ao mesmo tempo em que identificam a necessidade – no contexto presente, marcado pela complexificação das dinâmicas sociais e econômicas – de novas institucionalidades, nas quais interesses e perspectivas diferentes possam ser estabelecidos.

Por fim, o futuro nos indica que novas concepções e instrumentos de intervenção devem estar apoiados em contextos radicalmente distintos, ainda que de maior dificuldade, que tendem a mudar com maior velocidade e menor previsibilidade. É, pois, nesse nível de desafio que se coloca a tarefa de requalificar o protagonismo da ação estatal na construção de novas possibilidades de planejamento para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

2.2 Regulação da propriedade, tributos e moeda: vetores do planejamento no Brasil

Nessa que é a Parte II deste volume dedicado aos temas que ligam Estado, instituições, planejamento e desenvolvimento, busca-se identificar, ao longo dos capítulos 7 a 11, alguns dos vetores ou capacidades estatais existentes hoje no aparato burocrático do Estado brasileiro, passíveis de mobilização planejada e coordenada em prol de estratégias mais robustas e eficazes de desenvolvimento.

É claro que nesse esforço de análise e interpretação, há um viés em torno de vetores propriamente econômicos do planejamento, mas isso se justifica pelo peso de fato elevado que tais fatores exercem sobre as formas de organização das

sociedades em sua tarefa cotidiana para a geração, repartição e apropriação do excedente econômico. Em outras palavras: independentemente do tipo de organização estatal – se republicano ou monárquico etc. – e independentemente do regime de governo presente – se democrático, autoritário ou totalitário etc. –, a dinâmica social em geral é fortemente determinada por conteúdos de natureza econômica. Entre tais conteúdos, os mais importantes derivam de funções consideradas clássicas ou fundadoras do Estado, ou, dito de outro modo, funções inerentes à própria razão de existência dos Estados modernos e contemporâneos, conforme já apresentadas na seção 1.1 anteriormente.

No capítulo 7, *O Estado e a garantia da propriedade no Brasil*, intenta-se relativizar a ideia de que direitos de propriedade, mesmo em regimes capitalistas, devam ser assumidos como valores pécúneos, não sujeitos a interesses sociais e objetivos públicos. Lá está dito que “a conotação de absolutividade que lhe dá o ordenamento liberal subtrai a sua relatividade, faz que o instituto da propriedade se converta em modelo supremo da validade do ordenamento jurídico”. Com isso, não se quer dizer que tais direitos não sejam importantes para delimitar mercados e, até mesmo, organizar transações, mas desde que referenciados ou submetidos a valores e parâmetros superiores, fundados na ideia geral de bem-público ou interesse social, como prevê, aliás, as próprias legislações que tratam do tema. O capítulo argumenta ser isso não só desejável como possível, até mesmo nos quatro parâmetros gerais enunciados na seção 1.1, os quais ligam e condicionam, mutuamente, os fundamentos dos Estados modernos aos fundamentos do regime capitalista.

Focando especificamente o caso nacional, o capítulo examina “a evolução da propriedade no Brasil em sua dimensão histórica – desde o ordenamento da propriedade do período colonial até o regime jurídico da propriedade configurado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) –, entendendo a propriedade não como um direito sagrado e absoluto, mas como um instituto jurídico concreto; portanto, inserido na dinâmica histórico-social” do país. Após exemplificar o argumento já referido a partir de questões históricas concretas ligadas às problemáticas da propriedade fundiária e urbana, o capítulo procura demonstrar que o caso brasileiro é particularmente complexo porque, no país, o exercício da soberania estatal – no sentido de buscar o interesse público – estaria fortemente bloqueado e dirigido por interesses privados ou particularistas.⁸

8. O resultado deste processo pode ser visto pela alta concentração da propriedade fundiária e também urbana no país, pelo baixo peso dos impostos incidentes sobre os diversos tipos de propriedade e riqueza, pela especulação imobiliária, pelas imensas dificuldades do poder público (representado, neste caso, pelas municipalidades) em implementar planos diretores ou zoneamentos urbanos saneadores até mesmo de problemas auto-evidentes, como os do lixo e esgoto urbano, do transporte público, da ocupação desordenada do espaço, do preço de venda e aluguel de moradias etc.

Não por outra razão, a propriedade e seu regime jurídico liberal ainda devem ser considerados um dos problemas centrais do país, fato comprovado pelos intensos debates que se travaram em torno deste tema durante o processo constituinte de 1987-1988, mas cujos inegáveis avanços inscritos no texto encontram ainda imensas dificuldades para serem implementados.

Além, portanto, da questão da regulação público-privada da propriedade, essa parte do livro discute também a questão da tributação, entendida como outra das funções clássicas do Estado moderno, cujo monopólio por parte do poder público é condição indispensável à criação de capacidade estatal própria, até mesmo para garantir a efetivação das demais funções de Estado, sejam elas clássicas ou contemporâneas, vale dizer, ligadas seja à regulação da propriedade, como visto anteriormente, seja ao planejamento governamental e à gestão cotidiana das políticas públicas, como tratado ao longo de toda a Parte I.

Mas colocado o tema dessa perspectiva, torna-se imediatamente claro que não se trata, nesse ponto, de discutir nem o tamanho da carga tributária do Estado – se bruta ou líquida, esta que é a forma de expressão atual para a atividade de arrecadação, pelo Estado, de parte do excedente econômico gerado pelo conjunto da sociedade –, nem tampouco de discutir a efetividade, a eficácia ou a eficiência do gasto público implementado a partir de determinada capacidade arrecadatória ou de financiamento público. Ao contrário, trata-se, isso sim, de discutir a evolução e a composição da estrutura tributária e da constituição e organização do fisco brasileiro no longo período que vai de 1889 aos dias atuais.

Ao longo dos capítulos 8 e 9, respectivamente, *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-1964* e *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1964-2009*, portanto, faz-se um trabalho de reconstituição histórica de funções atribuídas ao Estado brasileiro, à sua política fiscal e à tributação, bem como às forças sociais que vêm influenciando e determinando o formato das estruturas tributárias nacionais e que terminam viabilizando ou cerceando o cumprimento daquelas funções. Adicionalmente, intenta-se sugerir mudanças necessárias para a modernização do aparato arrecadatório e da própria estrutura tributária brasileira, visando seu manejo como instrumento proativo de política econômica e de financiamento do desenvolvimento nacional.

No tocante às estruturas tributárias, “a hipótese que permeia essa análise é a de que essas só podem ser compreendidas em uma perspectiva histórica, que contemple os seus principais determinantes, os quais são compostos por: o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento atingido por um determinado país; o papel que o Estado desempenha em sua vida econômica e social; e a correlação das forças sociais e políticas atuantes, nelas incluídas, em países federativos, as que se manifestam nas inevitáveis disputas por recursos que se travam entre os entes que compõem a federação.”

Na análise realizada em ambos os capítulos sobre o caso brasileiro, pode-se confirmar que, de um Estado de cunho liberal até 1930, com limitada intervenção na atividade econômica e reduzida carga tributária gerada predominantemente por impostos sobre o comércio exterior, evoluiu-se, nos períodos seguintes, quando as ideias keynesianas/cepalinas ganharam força, para a condição de um Estado de orientação desenvolvimentista, que teve de lançar mão de outras fontes de financiamento para desempenhar seu papel, já que apesar da expansão das atividades produtivas internas, estas não foram suficientes para dotá-lo de recursos em dimensão adequada. Tampouco se mostraram viáveis reformas de profundidade em sua estrutura, dado o pacto político que sustentou as ações do Estado brasileiro até o fim da década de 1950.

Uma reforma tributária abrangente apenas se fez possível por ocasião do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) no biênio 1965-1966, com objetivos modernizadores, comandada pelo regime militar que se instalou no poder em 1964. Esta reforma buscou readequar o sistema às necessidades de recursos do Estado, transformando-o em efetivo instrumento de política econômica e colocando-o a serviço do processo de acumulação. Contudo, a utilização exacerbada desse instrumento terminou conduzindo o Estado a uma grave crise fiscal no fim da década de 1970. Crise esta que, inclusive, enfraqueceu as bases do poder autoritário e contribuiu para sua derrocada na década de 1980.

Por sua vez, desde a promulgação da CF/88 e, posteriormente, com a implementação do Plano Real em 1994, a função tributação vem sendo manejada como mero instrumento de ajuste fiscal pelo governo federal. Com isso, o sistema tributário foi sendo desfigurado e conheceu um grande retrocesso do ponto de vista técnico e da modernidade da estrutura arrecadatória, transformando-se, como afirma o capítulo, em um instrumento anticrescimento, antiequidade e antifederação.

Em direção contrária, favorecido pela revolução ocorrida nos sistemas de comunicação e informatização, o fisco brasileiro conheceu, em todos os níveis, profundas reformas modernizadoras, capacitando-se a cobrar os tributos nacionais com bem mais eficiência. Além da unificação do fisco, em 2008, com a união da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em única estrutura que passou a ser denominada Supereceita, esse processo vem sendo completado, também, com expressiva modernização dos fiscos estaduais e municipais, bem como com a modernização das instituições envolvidas nas questões fiscais, por exemplo, os tribunais de contas e o Ministério Público (MP).

Em conclusão, para que haja sinergia entre a máquina arrecadatória e a própria estrutura tributária, de modo que os impostos possam ser recuperados como instrumentos efetivos de política econômica e social do Estado, resta vencer resistências e realizar verdadeira e abrangente reforma do sistema tributário, resgatando importantes princípios que deveriam cimentar suas estruturas, como os da equidade social, do equilíbrio macroeconômico e da cooperação federativa.

Por fim, nos capítulos 10 e 11 dessa parte, discute-se uma terceira fonte indispensável de poder dos Estados contemporâneos, ligada à função de geração e controle da moeda em âmbito nacional.

No capítulo 10, *O Banco Central do Brasil: institucionalidade, relações com o Estado e com a sociedade, autonomia e controle democrático*, a discussão é feita tendo por base a constatação histórico-teórica de que, sendo as sociedades contemporâneas, economias monetárias da produção, e sendo a moeda, nestas sociedades, um bem-público de inestimável importância para a organização dos mercados e para o funcionamento de todas as atividades produtivas que estão na base das respectivas economias nacionais, cabe a estes Estados construir as condições para disporem de autonomia e soberania monetária, pois isso faz aumentar as suas capacidades para disporem de recursos estratégicos ao planejamento do desenvolvimento em âmbito nacional. Entre tais recursos estratégicos, destacam-se: *i*) a estabilização do valor real e do poder de compra da moeda nacional – dito de forma simples: manutenção da inflação em níveis bastante baixos, porém não negativos, com o que se introduz um componente importante de previsibilidade monetária ao cálculo econômico capitalista; e *ii*) a estruturação de instrumentos econômico-financeiros e de canais operativos pelos quais a moeda nacional, sob domínio e orientação pública, se converte em fonte (*funding*) de financiamento de atividades produtivas voltadas ao desenvolvimento.⁹

Em ambos os casos (moeda de valor estável no tempo e *moeda em função*, isto é, operando institucionalmente como portadora de *funding* para o sistema econômico como um todo), está-se diante de funções tipicamente estatais, que somente podem ser organizadas e executadas sob o escrutínio de agências especializadas do Estado, única forma historicamente disponível de institucionalizá-las tendo por – e estando sob – motivação o interesse social geral, o interesse público.

Se esta é, então, a suposição geral do capítulo 10, toda a discussão ali travada tendo por base a realidade do Banco Central do Brasil (Bacen), ou seja, a autoridade monetária nacional máxima do país, procura problematizar sua atuação justamente neste meio-fio que é a gestão e o controle monetário *stricto sensu* (função estabilização monetária) frente aos demais objetivos da nação, necessários à construção do desenvolvimento, mormente em ambiente democrático.

9. Ambas as perspectivas são tributárias de teorias monetárias de inspiração e influência tanto marxista como keynesiana, teorias estas que obviamente não descuidam daquelas outras três funções clássicas da moeda: moeda como unidade de conta, meio de pagamento e reserva de valor, funções estas específicas e importantes em si, mas menos necessárias na argumentação já referida, posto que todas elas estão contempladas e subentendidas na função já destacada – porque só assim são possíveis – de estabilização do seu valor real e do seu poder de compra. Ver Marx (1986) e Keynes (1982).

Embora a acumulação de poderes nos bancos centrais (BCs) não ser exclusividade brasileira, o capítulo argumenta que o desenvolvimento financeiro das últimas décadas, baseado em moedas fiduciárias sem lastro, foi acompanhado pelo insulamento progressivo dos BCs, como guardiões da riqueza financeira e do funcionamento dos mercados, com poderes para submeter outras instâncias do Estado aos efeitos de suas decisões, especialmente no caso da política fiscal e da política cambial. Além disso, o mandato de preservar a estabilidade do sistema financeiro delega a estes bancos a função de prestador de última instância, o que lhes permite agir com ampla discricionariedade em momentos de turbulência, sob a justificativa de defender o conjunto da sociedade dos efeitos danosos de crises de liquidez.

Ainda assim, o caso brasileiro apresentaria singularidades relevantes. Apesar da formação tardia, apenas em meados da década de 1960, o Bacen passou progressivamente de uma situação de forte subordinação às autoridades fiscais e aos grandes bancos públicos para a obtenção de poderes semelhantes aos seus congêneres, apesar de não contar com autonomia de direito. O Plano Real consagrou esses poderes e também a posição diferenciada, porque hierarquicamente superior, que o banco passou a desfrutar.

Nesse novo arranjo pós-Plano Real, e até mesmo após a crise cambial de 1998-1999, a política monetária tornou-se, de fato, hierarquicamente superior às políticas fiscal e cambial e o Bacen passou plenamente à condição de ente responsável pela estabilidade do nível de preços, sobretudo por meio do manejo da taxa de juros, sob a vigência de um regime de metas de inflação. Nessa perspectiva, a efetivação das metas desejadas só seria alcançada com a existência de um banco central com elevado grau de independência; ou seja, suas decisões deveriam ser tomadas sem nenhum tipo de subordinação hierárquica a outra agência burocrática do Estado brasileiro.

Diversos episódios, alguns dos quais apresentados no capítulo, revelam a capacidade de o Bacen exercer suas diferentes atribuições sem a devida transparência, prestação de contas e responsabilização pública dos atos de seus dirigentes. Sujeito a pressões diversas do mercado, as relações da autoridade monetária brasileira com o Estado e a sociedade civil se apresentam nebulosas, constituindo uma deficiência do processo democrático nacional.

Tão importante quanto o Bacen para o gerenciamento da base monetária do país, é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a gestão da dívida pública federal brasileira, ainda mais em contexto histórico global de financeirização dos fluxos e dos estoques de riqueza e seus impactos geralmente nocivos sobre economias cujas moedas nacionais costumam ser, ao mesmo tempo, inconversíveis internacionalmente e sujeitas a intensos e recorrentes movimentos especulativos

de curto prazo. Em tais contextos, e o Brasil talvez seja um caso paradigmático neste sentido, pois grande parte desses fluxos e estoques financeiros de riqueza encontra-se lastreada em títulos da dívida pública garantidos, em última instância, pelo próprio Tesouro Nacional, ganha especial importância a montagem, no país, de um departamento de governo exclusivamente responsável pelo manejo da dívida mobiliária – externa e interna – indexada e conversível na moeda doméstica.

No capítulo 11, *Gestão da dívida pública federal: evolução institucional, técnicas de planejamento e resultados recentes*, portanto, é trazido à discussão o outro lado da gestão da política monetária conduzida pelo Bacen, isto é, o da gestão da dívida pública lastreada em moeda nacional, como outra função exclusiva do Estado brasileiro. Como mostra o capítulo, “este processo, iniciado em meados da década de 1980 com a criação da STN e concluído em 2005 – ano das primeiras emissões de títulos da dívida externa realizadas diretamente pelo Tesouro –, se confundiu no Brasil com a separação institucional entre gestão da dívida pública e gestão da política monetária, antes concentradas no Banco Central do Brasil”. Evidencia-se, nesse contexto, que a evolução institucional da gestão da dívida federal acompanhou e refletiu, de um lado, a crescente relevância do endividamento público para as finanças e para a macroeconomia brasileira de modo geral e, de outro, a aproximação entre o gerenciamento da dívida pública das práticas de governança consagradas internacionalmente.

A despeito do objetivo formal da STN estar concentrado no gerenciamento da dívida pública segundo critérios de minimização dos custos de rolagem a longo prazo e assunção de níveis prudentes de risco operacional, de solvência e de sustentabilidade temporal da dívida, sabe-se que as consequências do manejo desta função vão além disso, produzindo efeitos macroeconômicos mais amplos. Entre tais efeitos, vale destacar que, quanto mais confiável – nos termos do mercado – for o gerenciamento da dívida e quanto mais solvente – vale dizer: resgatável diretamente em moeda nacional – for o próprio estoque de dívida, mais o Estado se encontrará em condições de oferecer moeda ao mercado e dela dispor como veículo de *funding* para o financiamento da atividade produtiva em seu espaço territorial.

Em outras palavras: sendo o Estado responsável, em última instância, tanto por zelar pela estabilização do valor real da moeda – função esta desempenhada diretamente pelo Bacen e subsidiariamente pela STN, por meio do controle de liquidez que se faz por meio da emissão de títulos públicos, como por garantir as condições sob as quais a moeda venha a cumprir, também, seu papel de financiadora do desenvolvimento, cabe à STN – por intermédio da sua subordinação institucional ao Ministério da Fazenda (MF) – fazer que os graus de confiança e de solvência no gerenciamento cotidiano da dívida sejam os mais elevados possíveis.

Esse resultado, indireto e desejável, da gestão da dívida pública pela STN, não deve esconder, por fim, que normalmente é a dívida pública que permite a cobertura direta e imediata de despesas emergenciais do governo – como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais, guerras etc. –, além de viabilizar a constituição de fundos públicos voltados ao financiamento de grandes projetos de investimento, normalmente com horizonte de médio e longo prazos – como em transportes, energia, saneamento básico etc.

Tais aspectos, portanto, são de suma importância na explicitação de alguns dos instrumentos de mobilização de recursos públicos voltados ao crescimento econômico, que se discutem a seguir na Parte III deste volume, todos necessários à sustentação de trajetórias robustas de desenvolvimento no país.

2.3 Atuação do Estado no domínio econômico: instrumentos para o planejamento

Com o avanço do projeto liberalizante na década de 1990, o Estado brasileiro assumiu como objetivo maior a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, tendo em vista estratégias de desregulamentação e de encolhimento do aparelho estatal. Este, portanto, deveria assumir o papel de disciplinador da atividade econômica privada (Estado regulador), em vez de atuar de forma direta na atividade econômica (Estado-produtor).

Naquele contexto, o Estado brasileiro foi perdendo suas capacidades e seus instrumentos para promover e conduzir o desenvolvimento nacional, basicamente em virtude: *i*) das reformas administrativas, que, independentemente dos seus erros e acertos, tiveram como eixo central a busca pela melhoria da gestão cotidiana do Estado, pautada pela “Reforma Gerencial”, em detrimento de instrumentos mais robustos de planejamento governamental; e *ii*) da adoção do Programa Nacional de Desestatização (PND), que teve como objetivo vender, à iniciativa privada, empresas estatais, mesmo várias delas tendo exercido papel central na configuração do modelo de desenvolvimento brasileiro entre 1930 e 1980. Estas mudanças foram apoiadas com maior ênfase no governo Collor e consolidadas ao longo do governo FHC.

Assim sendo, o principal fio condutor entre os capítulos 12 e 16 é dado pela descrição e análise de importantes instrumentos de que dispõe o Estado brasileiro ainda hoje, para alavancar o desenvolvimento nacional.

O capítulo 12, *A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico*, centra seu foco de análise naquelas que teriam sido as quatro grandes reformas da administração pública no século XX (a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1937, o Decreto-Lei nº 200 da Reforma Administrativa do PAEG em 1967, as mudanças constitucionais de 1988 e a chamada

“Reforma Gerencial” da década de 1990) e em seus impactos sobre as formas de atuação do Estado brasileiro no campo econômico. Por meio deste percurso, torna-se possível compreender porque a permanência da estrutura administrativa reformada no regime militar, com as concepções de eficiência e racionalidade empresarial aplicadas ao setor público em geral, mormente ao gerenciamento das empresas estatais, é um elemento-chave para a compreensão das possibilidades e dos limites da atuação do Estado brasileiro naquele domínio. Com vista a tal objetivo, pode-se dizer que o capítulo está organizado em torno de três argumentos principais, a seguir resumidos.

Em primeiro lugar, a ideia de que a reforma administrativa de 1967 – sobretudo no que deriva do Decreto-Lei nº 200/1967 –, teria engendrado forte contraposição entre o interesse público e o privado, sobretudo quando visto de perto o tratamento conferido às empresas estatais. A questão é que, apesar de sua personalidade de direito privado, estas últimas estão submetidas a regras especiais decorrentes do fato de serem parte integrante da administração pública.¹⁰ Por outro lado, as constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e em 1969, incorporaram o chamado “princípio da subsidiariedade”, cuja concepção é entender o Estado como subsidiário da iniciativa privada. Com isso, as empresas estatais deveriam perseguir condições de funcionamento e de operação idênticas às do setor privado. Além disso, sua autonomia na gestão econômica deveria estar garantida, pois se entendia serem elas apenas vinculadas – em vez de subordinadas – aos respectivos ministérios, os quais somente poderiam efetuar algum controle sobre os resultados operacionais destas. Como resultado, as estatais passaram a ter como objetivo maior a busca por lucros, em vez de uma atuação orientada em função da estruturação de políticas públicas.

Em segundo lugar, a constatação de que os princípios gerais inscritos sob a reforma de 1967 continuaram em vigor sob a CF/88, ampliando-se, portanto, os conflitos entre o novo direito constitucional e o antigo – mas vigente – direito administrativo. Enquanto o direito constitucional de 1988 afirmava ser da responsabilidade do administrador público buscar os interesses gerais da sociedade, o direito administrativo afirmava ser da lógica do setor produtivo estatal comportar-se segundo a eficiência e a racionalidade privadas.

Em terceiro lugar, o capítulo argumenta ter a reforma gerencial da administração pública e a criação das agências reguladoras nos anos 1990 contrariado o fundamento norteador da política pública, na medida em que a separou da

10. 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 da sociedade de economia mista, autorizada pela via legislativa, o Estado age como poder público, não como acionista. Sua constituição só pode se dar sob a forma de sociedade anônima – ao contrário da empresa pública, que pode assumir qualquer forma societária prevista em lei e cujo capital é exclusivamente público –, 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.

prestação propriamente dita dos serviços públicos. Com a reforma gerencialista dos anos 1990, diz o capítulo, “criaram-se duas áreas distintas de atuação para o poder público: de um lado, a administração pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas. De outro, os órgãos reguladores – as “agências” –, que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos”. Uma das consequências deu-se pelo entendimento dominante de que a principal tarefa do Estado deveria ser garantir adequadamente o funcionamento dos mercados, o que – argumenta o capítulo – estaria a contrariar outra das obrigações do próprio Estado, que vem a ser concretizar direitos por meio de prestações positivas de serviços públicos. Ou seja: “Política pública e serviço público estão interligados, não podem ser separados, sob pena de serem esvaziados de seu significado.”

Em conclusão, o capítulo lança mão da crise internacional recente para lembrar que o Estado e suas empresas vêm sendo novamente utilizados como instrumentos de correção das falhas intrínsecas do sistema econômico. Com isso, faz-se necessário repensar a estrutura e as formas de atuação do Estado brasileiro no campo econômico, levando em conta a preponderância de instituições democráticas sobre o mercado, bem como a independência política do Estado em relação a interesses particulares, nos processos complexos de tomada de decisões.

Tendo, portanto, os conteúdos do capítulo 12 como pano de fundo, organizam-se em sequência os demais capítulos desta parte do volume, os quais tratam de explicitar e detalhar aspectos importantes acerca da natureza e das formas de operação das empresas estatais, dos bancos públicos, dos fundos públicos e dos fundos de pensão, todos estes, instrumentos potenciais do Estado para o planejamento de sua atuação direta no país.

O capítulo 13, *O Estado e as empresas estatais federais no Brasil*, tem dois objetivos que estão interligados. O primeiro é descrever as atividades desenvolvidas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais (DEST) – órgão que estabelece a relação entre o Estado brasileiro e suas empresas. O segundo é mostrar o papel das empresas estatais no cenário econômico brasileiro, sobretudo no período mais recente, quando se verificou seu “renascimento”, em virtude do papel anticíclico no enfretamento da crise econômica.

O capítulo descreve, em primeiro lugar, a importância histórica das empresas estatais para o modelo de desenvolvimento brasileiro, mostrando as transformações institucionais dos órgãos de coordenação e monitoramento dessas empresas, desde o surgimento da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), criada pelo Decreto nº 84.128, de outubro de 1979, passando pelas transformações que redundaram no DEST, em janeiro de 1999, até as novas demandas destinadas a esse departamento, sob o governo Lula, associadas ao fortalecimento e ao desempenho das empresas públicas.

Em seguida, é apresentado o universo das empresas estatais (setor produtivo estatal e instituições financeiras federais), destacando-se como se deu a evolução, entre 1995 e 2009, da sua quantidade, do número de empregados e de suas despesas globais expressas por meio do Programa de Dispêndios Globais (PDG).¹¹ Cabe destacar que os dados apresentados evidenciam duas tendências diferentes ao longo do período. A primeira (1995-2000), em que se verificou uma significativa redução do número de empresas estatais e, conseqüentemente, da quantidade de empregados e do volume de dispêndio global. Situação esta fruto do avanço do PND, durante o governo FHC. A segunda tendência (2003-2009) foi marcada pelo crescimento do número de empresas estatais, ampliando assim sua força de trabalho, bem como seus dispêndios globais, o que teve papel fundamental para minorar os efeitos da crise internacional recente no Brasil.

A discussão a respeito da atuação dos bancos públicos federais no sistema econômico é aprofundada no capítulo 14, *O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira*. Mais especificamente, esse capítulo realiza uma análise detalhada do papel desempenhado recentemente pelos bancos públicos federais brasileiros para manutenção do ciclo de crescimento, destacando suas três principais formas de atuação, descritas a seguir.

Em primeiro lugar, a função de direcionamento de crédito para setores econômicos tais como o industrial, o rural e o imobiliário, bem como para as diversas regiões do país. Nessa dimensão, destacam-se os papéis exercidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), maior banco de fomento brasileiro, pelo Banco do Brasil (BB), maior instituição de crédito rural, e pela Caixa Econômica Federal (CEF), maior agente de financiamento habitacional, bem como pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e pelo Banco da Amazônia (Basa), que funcionam como importantes canais de (re)direcionamento de créditos para suas respectivas regiões.

Em segundo lugar, a função de atuação anticíclica na oferta de crédito em cenários de redução ou “empossamento” da liquidez. Esse tipo de intervenção, bem como sua relevância, é exemplificado por meio da atuação dos bancos públicos federais durante o aprofundamento da crise financeira global, a partir de setembro de 2008, uma vez que estes ampliaram o crédito no momento em que o crédito privado, interno e externo, vinha se retraindo de forma abrupta. Como consequência, verificou-se ampliação da participação dos bancos públicos federais em indicadores clássicos de avaliação de desempenho neste segmento.

11. O DEST subdivide o Setor Produtivo Estatal (SPE) em quatro grupos, a saber: i) Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras); ii) Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras); iii) empresas dependentes do Tesouro Nacional; e iv) demais empresas independentes do SPE.

Por fim, em terceiro lugar, a função de atuação na expansão da bancarização, que tem como objetivo facilitar o acesso das camadas populares – mormente de regiões menos favorecidas – a serviços financeiros de vários tipos, como contas bancárias, poupança e crédito pessoal, seguros etc.

O capítulo 15, *Fundos públicos do governo federal: estado da arte e capacidade de intervenção*, continua a discussão a respeito dos instrumentos que o Estado brasileiro dispõe para realizar determinadas políticas públicas. Mais especificamente, este capítulo enseja apresentar o estado da arte dos principais fundos públicos do governo federal brasileiro (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) e os fundos setoriais atrelados às áreas de ciência e tecnologia), mostrando a institucionalidade, os mecanismos de funcionamento e de gestão destes fundos, os instrumentos de política pública que são viabilizados por estes, bem como seu desempenho recente no que diz respeito ao seu resultado fiscal e aos instrumentos de política por eles amparados.

Após retrato detalhado de cada um dos fundos, o capítulo conclui pela necessidade de aprofundamento das análises e dos estudos a respeito do papel que desempenham no sistema econômico e dos impactos dos instrumentos de políticas públicas viabilizados por estes. Destacando-se ser essa tarefa não trivial, haja vista os diferentes setores econômicos e sociais que são – ou poderiam ser – beneficiados por esse tipo de política, tanto de forma direta quanto indireta, o capítulo sugere haver, ainda assim, recursos financeiros mobilizáveis e instrumentos de políticas públicas não desprezíveis, no âmbito estatal brasileiro, para a montagem de arquiteturas de gestão e de financiamento direto do desenvolvimento, talvez mais atuantes e adequadas às ainda perversas condições de vida de grande parte da população brasileira.

Na parte final deste volume, o capítulo 16, *Fundos de pensão no Brasil: estratégias de portfólio e potencial de contribuição para o financiamento do investimento de longo prazo*, continua a discussão, iniciada nos capítulos 13, 14 e 15, a respeito da importância dos instrumentos de financiamento de logo prazo (*funding*) para o investimento setorial e para as próprias estratégias nacionais de desenvolvimento econômico e social. O capítulo mostra como o Estado brasileiro dispõe de instrumentos potenciais para direcionar os recursos dos fundos de pensão – alocados atualmente de forma conservadora, grande parte em títulos da dívida pública – em prol do investimento produtivo e, possivelmente, do desenvolvimento nacional.

Em primeiro lugar, o capítulo descreve as características dos planos de aposentadoria e de pensão no Brasil, destacando a diferença entre os dois tipos de regime financeiro. O primeiro é o de repartição, que pressupõe a solidariedade institucional entre os poupadores, como o são o Regime Geral da

Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do funcionalismo público. O segundo tipo é o de capitalização, em que cada participante contribui periodicamente para o plano, visando receber o pagamento do seu benefício ao fim do período de contribuição. O regime financeiro de capitalização pode ser dividido em entidades abertas de previdência complementar (EAPCs) e em entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs), que também são denominadas de fundos de pensão, destinados unicamente aos trabalhadores de determinada empresa.

Após a caracterização dos fundos de pensão no Brasil, o capítulo mostra que mudanças institucionais e regulatórias recentes (Leis complementares (LCs) nºs 108/2001 e 109/2001) definiram novos padrões na composição das instâncias normativas, fiscalizadoras e executivas dos fundos de pensão, ampliando a participação dos trabalhadores, bem como gerando significativos efeitos na gestão dos recursos dos respectivos fundos. Essa mudança na gestão, no entanto, ainda não teria se traduzido em grandes transformações na opção conservadora de alocação de recursos dos principais fundos de pensão no Brasil, pautada ainda basicamente por títulos públicos. No entanto, a ampliação da participação dos trabalhadores e a queda de patamar da taxa básica de juros observada entre 2002 e 2010 têm gerado a necessidade de novas opções de remuneração para a massa de recursos sob gestão dos fundos.¹² Com isso, a saída estrutural para equilibrar planos de benefícios com aplicações rentáveis e sustentáveis passaria por uma *solução coletiva*, pela via da ampliação das aplicações do fundo em investimentos produtivos que influenciassem positivamente a taxa de crescimento do país.

Por fim, o capítulo sustenta que a aplicação de recursos dos fundos de pensão em instrumentos como os fundos de investimento em participação (FIPs) e os fundos de investimento em direitos creditórios (FIDCs) são apropriados para a consecução dos objetivos dos fundos de pensão, bem como servem para ampliar as opções de financiamento dos investimentos de longo prazo no Brasil. Cabe destacar que os bancos públicos, em especial o BNDES, poderiam funcionar como mobilizadores e catalizadores desses instrumentos.

12. Embora o capítulo não discuta diretamente a questão, há indicações de que não desconhece a relevância dos argumentos contidos em Oliveira (2003) acerca: *i*) das imbricações entre as categorias “capital e trabalho”, por meio da ocupação e da gestão dos fundos públicos e dos fundos de pensão por parte de supostos representantes da classe trabalhadora, já que oriundos em grande medida do mundo sindical; e *ii*) das implicações desta situação, tanto para a ressignificação teórica de ambas as categorias citadas, como para as próprias competências e capacidades do Estado agir e investir em função de objetivos e interesses públicos, ou não circunscritos meramente ao objetivo de maximização de lucros segundo lógica estritamente privada.

3 ESTADO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: DIMENSÕES CONTEMPORÂNEAS E QUESTÕES EM ABERTO

O amplo conjunto de informações e argumentos apresentado ao longo dos 16 capítulos deste volume, sobre o Estado brasileiro e as possibilidades do desenvolvimento, identifica a necessidade de se retomar de forma intensa e urgente a discussão sobre as capacidades e os instrumentos de que o Estado dispõe para o planejamento do desenvolvimento que se pretende para o Brasil.

Essa é uma empreitada necessária, mas nada fácil em virtude de vários elementos, entre os quais se poderiam destacar:

- O poder do pensamento neoliberal no Brasil, que ainda é muito representativo e que foi responsável por rechaçar e menosprezar alternativas que articulassem Estado, planejamento e desenvolvimento. Nessa perspectiva, as preocupações voltaram-se, predominantemente, para a estabilidade monetária, sem levar em conta seus efeitos sobre os resultados e a qualidade das políticas públicas. Essa preocupação excessiva com o curto prazo é evidenciada por uma ênfase em gestão pública sem que esta tivesse sido acompanhada pela sofisticação do planejamento governamental, ou, por assim dizer, por um “planejamento intensivo em gestão” (capítulos 3, 5, 6 e 12 deste volume).
- A atual complexidade da realidade contemporânea em geral e do contexto brasileiro em particular, ambas reconfiguradas por meio de redes de interesses extremamente intrincadas e que tanto impossibilitam a restauração do planejamento de tipo autoritário e/ou normativo, empregado anteriormente no Brasil, como imprimem a necessidade de se pensar criativa e experimentalmente em formas superiores de articulação entre Estado, mercado e sociedade, em prol do desenvolvimento (capítulo 6).

Fica evidente, portanto, que não se trata de fechar questão sobre os novos fatores intervenientes em curso, mas sim de tentar propor caminhos e alternativas de atuação do Estado brasileiro nesta nova quadra histórica em que se encontra a nação.

3.1 Complexificação e planejamento

Planejar, como expresso no capítulo 6, “implica hoje enfrentar um *mix* de incertezas sem paralelo em momentos históricos anteriores.” A complexificação da sociedade brasileira – e seus rebatimentos sobre o planejamento governamental – é originária de duas dimensões articuladas entre si, a saber: *i*) o novo padrão tecnológico-produtivo e molecular-digital, com seus efeitos sobre a percepção de tempo histórico e as formas de sociabilidade; e *ii*) a configuração de uma rede de interesses extremamente complexa e interdependente, que dificulta sua distinção por segmentos da sociedade e, conseqüentemente, a tarefa do planejamento.

Nesse contexto, o novo padrão tecnológico-produtivo da atual revolução (pós) industrial – centrado em inovações decorrentes de investimentos maciços dos países centrais em torno das fronteiras do conhecimento representadas pela sigla *small BANG* (*bite, átomo, nanotecnologia e genética molecular*) – tem gerado profundas modificações tanto no mundo físico, por meio da forte sensação de aceleração do tempo histórico, que se manifesta pela esquizofrênica corrida em torno da produção de equipamentos de informática e telecomunicações cada vez mais/menos sofisticados, como na vida individual e coletiva, alterando, inclusive, as formas de relacionamento entre as pessoas (capítulo 6 deste volume e capítulo 1 no volume 1 deste livro).

O fundamento central desse novo padrão produtivo é o conhecimento, codificado em *unidades mínimas de informação: bite, átomo, nanotecnologias e genes*, que se transformam nos principais insumos do processo produtivo, em substituição aos tradicionais fatores de produção, como os recursos naturais, a mão de obra etc. Como dito no capítulo 6 deste volume, esse novo insumo produtivo (o conhecimento) “domina o ato produtivo e se desloca em tempo real; logo, dispara “explosões de variedade” (ASHBY, 1956) nas instâncias econômica, social e política do mundo real”, tornando tudo à sua volta de mais difícil apreensão e controle.

A *continuidade*, portanto, foi trocada por *descontinuidades radicais* em que o fim de um processo ou de um produto pode ser visto como o *longo prazo*, mesmo que isso signifique um período relativamente curto de tempo. Na verdade, o que se tem verificado é um encurtamento entre os períodos de transições históricas, por meio dos quais a nova dinâmica tecnológico-produtiva abrevia de maneira significativa os horizontes temporais.¹³ Sendo assim, “se o conhecimento – tácito ou codificado – é chave no desenvolvimento contemporâneo, seu ritmo de produção insinua “saltos” que advirão; associados ou não a inovações radicais e a bifurcações. De todo modo, a classificação de medidas em curto, médio e longo prazo se relativiza e perde precisão” (capítulo 6).

No plano da sociabilidade, esse novo padrão produtivo tem provocado intensas modificações nas formas de relacionamento social e ampliado a complexidade das situações. Além disso, a complexidade é ampliada ainda mais com a entrada de novos participantes na arena do jogo democrático. Isso, por um lado, gera um efeito positivo para a democratização da democracia (capítulo introdutório ao volume 2 deste livro) e, por outro, cria mais dificuldades em construir consensos no que diz respeito à configuração de projetos nacionais.

13. Nos pontos de transição ou de bifurcação, o sistema se depara com a indeterminação. Isso, associado à irreversibilidade do tempo histórico, gera elevado grau de instabilidade e de pouca ou nenhuma direcionalidade aos sistemas. É nessa fase que os atores sociais podem criar opções capazes de modificar conscientemente seu ambiente, dadas a disponibilidade de informações e suas estratégias de ação (PRIGOGINE, 1996).

Para Oliveira, “no Brasil de Juscelino Kubistchek era fácil planejar (discriminar). (...) Imagine hoje com essa teia de interesses extremamente emaranhada, que se reforça e que na verdade expulsa o Estado das decisões.”

Para ele, ainda,

(...) continuamos seguindo modelos e pistas de baixa complexidade, quando é o contrário que se deve fazer. Nós temos que trabalhar com os enigmas mais complexos e não com os mais fáceis. (...) Não se trata de reduzir a modelos simples, mas tratar a questão do planejamento como uma coisa nova. É a sociedade ‘líquida’, mas altamente complexa, na qual não é fácil discriminar, não é fácil fazer escolhas, esta que é toda a tarefa do planejamento (OLIVEIRA, 2009, p. 60).

Nessa tarefa de tratar a questão do planejamento como fato novo, propõe-se, neste livro, algumas diretrizes possíveis para ressignificar o planejamento, nesse novo cenário de complexidade:

- *Dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes e projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional (capítulos 5 e 6).
- *Dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e de coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande de coordenação geral das ações de planejamento (capítulos 3 e 5).
- *Dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e de técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo (capítulos 3, 5 e 6).
- *Dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa contar com certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar (capítulos 3, 5 e 6).

Em linhas gerais, é preciso construir um novo estilo de planejamento, que incorpore ao mesmo tempo a complexidade brasileira em várias de suas dimensões e segmentos sociais representativos da diversidade nacional. Ou como bem registrou a entrevista com o sociólogo Gabriel Cohn no capítulo 1 do volume 1 deste livro, “um Estado robusto, capaz de tomar a iniciativa na proposição de políticas adequadas ao bom andamento da sociedade – detectadas mediante reivindicações sociais ou por instâncias de atenção e pesquisa do próprio Estado –, pode contribuir para o desenvolvimento (...). O aperfeiçoamento contínuo da configuração institucional da vida pública [Estado] é indispensável, sim, mas gira no vazio quando não se articula (...) com uma sociedade apta a dar conteúdo efetivo aos valores democráticos e, por extensão, republicanos (igualdade social e política e virtude cidadã.”

3.2 Concertação e desenvolvimento

Coordenação e planejamento são condições necessárias, mas não suficientes, para um país alcançar desenvolvimento em sentido multifacetado e complexo, vale dizer: politicamente soberano, socialmente incluyente e ambientalmente sustentável. E, na base deste desenvolvimento, é preciso identificar os arranjos institucionais capazes de instaurar processos de concertação social que engendrem o delineamento de projetos ou de estratégias nacionais, as quais, certamente, não poderão ser construídas ao acaso, nem tampouco serão fruto de deliberações impostas verticalmente.

Na verdade, a construção de projetos ou de estratégias nacionais só se configura quando existe alinhamento entre agentes produtivos, sociedade civil organizada e a população em geral, gerando, com isso, efeitos impulsionadores ao desenvolvimento, de sorte que: “Quanto mais ampla a frente de ação, mais importante se torna o apoio da opinião pública e mais necessária a participação efetiva da população ali onde seus interesses estão em causa de uma forma direta” (FURTADO, 1968, p. 14-15). Também do capítulo introdutório do volume 2 deste livro, é possível saber que a crescente presença das massas na vida política do país não é impeditivo ao desenvolvimento. Ao contrário, esse pode ser considerado elemento fundamental para a formação de uma “ideologia do desenvolvimento”, apenas possível por meio de processo contínuo, cumulativo e crescente de tomada de consciência da população em geral acerca de sua situação socioeconômica e de suas capacidades e potencialidades transformadoras. Chama-se a este processo de tomada de consciência das massas, de democratização fundamental da sociedade, por meio da qual é a população que ampararia ideologicamente – bem como garantiria as condições objetivas mínimas para – a aposta desenvolvimentista do país.

Nessas condições, será que a democracia representativa formalmente constituída no país consegue tornar claras as aspirações da coletividade, dada a atual conjuntura histórica brasileira caracterizada por teia de interesses extremamente complexa e emaranhada? O modelo institucional da democracia, ao reforçar aspectos formais e procedimentais em detrimento de aspectos relacionais ou substantivos, em boa medida, não estaria conseguindo funcionar, segundo autores como Agamben (2004a, 2004b) e Canfora (2007a, 2007b), como mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos.

Com a crise de legitimidade atual do Estado e também da própria governança neoliberal, outros arranjos institucionais de concertação social poderiam funcionar como espaços inovadores de negociações dos processos decisórios, cujo substrato último está fundado em tentativas de (re)institucionalização dos mecanismos de ação coletiva. Neste sentido, tais mecanismos poderiam funcionar como uma espécie de via alternativa entre Estado, mercado e sociedade, ainda mais em contexto de crise ou transição histórica, em que recursos ideológicos e materiais das instituições democráticas tradicionais se esvaem.

A despeito disso, essa tarefa não é nada simples em face da dificuldade de legitimação dessas inovações institucionais. É iminente o perigo de que esses novos espaços possam ser dominados por interesses pequenos, ou de que possam se tornar espaços de exercícios autoritários. Por outro lado, vislumbra-se a chance de que em tais espaços, as representações ali postadas possam, na verdade, exercitar o diálogo e produzir momentos e atitudes de concertação política, com vista a influenciar as decisões de Estado para além dos interesses corporativos.

3.3 República, democracia e desenvolvimento

Articular ao mesmo tempo república, democracia e desenvolvimento, ou mesmo constituir uma amálgama entre estes três elementos, não é tarefa simples, já que, quase sempre, essas dimensões são tratadas em planos teóricos e históricos diferentes. Na verdade, é preciso pensar formas mais complexas para integrar essas dimensões, por fundamentais que são para a construção de novo processo civilizatório no país.

Este volume buscou mostrar que o Estado é agente central para o desenvolvimento nacional. Desenvolvimento este que, já se sabe, não pode ser apreendido apenas como crescimento econômico; ao contrário, deve incorporar também dimensões políticas, sociais, ambientais, e valorativas, em última instância. Adicionalmente, advoga-se, no conjunto dos três volumes que compõem este livro, que o desenvolvimento delineado anteriormente, sobretudo quando focado na experiência brasileira, será tão mais plausível de se obter quanto mais republicana for a configuração institucional do Estado (volume 1) e democráticos seu regime e sua forma de organização política (volume 2). Em síntese, advoga-se

que o desenvolvimento brasileiro, no sentido multifacetado e complexo do termo, apenas far-se-ia possível em contexto histórico fundado no aperfeiçoamento da República, como forma de organização e funcionamento do Estado e da cidadania, e no aprofundamento da democracia, como forma de organização e funcionamento do sistema político, de expressão e representação de interesses e de participação social e controle público sobre o Estado e sobre o mercado.

Dado o tipo de desenvolvimento pretendido, é preciso, necessariamente, buscar ampliar e incorporar à democracia seu sentido substantivo: “democratizar a democracia” como preconizado ao longo do volume 2 deste livro, para que, a partir do aprendizado humano que esse processo engendra, se possa conferir conteúdo efetivo aos princípios democráticos, alçando-os, a longo prazo, à condição de valores quicã republicanos (igualdade social e virtudes cívicas), como sugerido pelo volume 1.

Para tanto, a democracia precisa ser compreendida não só por seus aspectos processuais e contingenciais, indo além da concepção minimalista que está associada à regularidade de regras bem definidas e estáveis (volume 2), pois há também uma dimensão de aprendizado democrático que lhe é essencial (volume 1). Em outras palavras: é a democracia como “regime de aprendizado” que pode engendrar, a longo prazo, valores republicanos que envolvam subordinação de interesses menores a outros alvos de caráter mais universalizante.

Nessa longa jornada civilizatória, o Estado aparece como peça importante, não como fim em si mesmo, mas como instrumento potencial para a ampliação da esfera pública. É neste sentido que se afirma ser o Estado nacional ainda um agente fundamental no processo de desenvolvimento dos países. Ao longo da história, países desenvolvidos e em desenvolvimento tiveram Estados que exerceram ações e políticas que interferiram decisivamente em suas respectivas trajetórias. O Brasil não foge a essa regra.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004a.

_____. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004b.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 3 v.

CANFORA, L. **Crítica da retórica democrática**. São Paulo: Estação Liberdade Editora, 2007a.

_____. **A democracia: história de uma ideologia**. São Paulo: Edições 70, 2007b.

CARDOSO JR., J. C. Autonomia *versus* interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**: revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, n. 12, 2006.

_____. Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14. Salvador: CLAD, 2009.

CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. Hucitec: São Paulo, 1997.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (CDES). **Diálogo social, alavanca para o desenvolvimento**. Brasília, ago. 2004.

DINIZ, E.; LEOPOLDI, M. A. Variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes: um balanço teórico e as visões em discussão no Brasil atual. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA – INTEGRACIÓN, DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DEL BICENTENÁRIO, 5. Buenos Aires, 28-30 jul. 2010.

ELIAS, N. **O processo civilizador: formação do Estado e civilização**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. v. 2.

EVANS, P. **Autonomia e parceria: estados e transformação industrial**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. São Paulo: Saga, 1968.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, 2009.

_____. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin**. Brasília, 2010. No prelo.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1986 (Os Economistas).

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

_____. Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida. *In*: CARDOSO JR., J.; SIQUEIRA, C. **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRIGOGINE, I. **O fim das certezas**: tempo, caos e leis da natureza. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

PRZEWORSKI, A. **Estado e economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

PARTE I

PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: AUGÉ, DECLÍNIO E CONDIÇÕES PARA A RECONSTRUÇÃO

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO GLOBAL: EXPERIÊNCIAS CONTRASTANTES DE REFORMAS ECONÔMICAS DA DÉCADA DE 1990 E RESPOSTAS À CRISE MUNDIAL DE 2008

1 INTRODUÇÃO

Nas duas últimas décadas do século passado, os países da periferia capitalista, quase sem exceção, buscaram reestruturar suas respectivas economias mediante a aplicação de programas abrangentes de reformas “orientadas para o mercado”. Abertura comercial, desregulamentação, privatização, austeridade fiscal e rigor na administração da política monetária passam a ser, desde então, as ideias mestras a pautar a ação governamental. Ao abraçá-las, estes países rompiam de forma mais ou menos radical com modelos de política econômica prévios, os quais, embora muito diferentes sob inúmeros aspectos, tinham dois traços em comum: *i*) a ideia de desenvolvimento como objetivo nacional prioritário e a convicção de que a montagem de um sistema industrial integrado era o único meio de alcançá-lo; e *ii*) o papel condutor atribuído ao Estado no processo de transformação pretendido.¹

Tendo ingressado no “ciclo de reformas” em momentos distintos, esses países também o fizeram em circunstâncias muito diversas. Em vários deles a mudança foi realizada por regimes autoritários; em outros, esta foi promovida por governos legitimamente eleitos no quadro de democracias bem estabelecidas ou em regimes híbridos, recém-saídos de longos períodos de autoritarismo. Em muitos casos, a adoção dos programas de reforma deu-se em meio a crises econômicas estruturais, que anulavam a efetividade dos instrumentos tradicionais de gestão econômica, condenando os países envolvidos a amargar longos períodos de inflação elevada e taxas medíocres de crescimento – na América Latina e na África, os exemplos se multiplicam. Em outros, a reorientação pode ter sido facilitada por dificuldades conjunturais, mas os governos que a empreenderam preservavam grande margem de manobra, tendo optado pelo caminho das reformas pelas oportunidades novas que vislumbravam nele, e não por falta de alternativa para vencer situações de crises graves – a Ásia nos fornece muitos exemplos; nestes a crise sobrevém depois e, segundo muitos analistas, em grande medida como consequência das mudanças introduzidas com as reformas.

1. Esse movimento de rompimento dos modelos prévios também foi verificado nos países ex-socialistas que iniciaram sua atribulada transição ao capitalismo, depois do desmoronar do bloco soviético. Vale ressaltar que as experiências destes países escapam aos limites do presente estudo.

Cada caso é um caso, mas a adesão generalizada a um modelo definido de política econômica chama atenção e se inscreve como um dos traços distintivos da época histórica considerada.

Esse rápido apanhado sugere algumas interrogações: Como entender esse movimento geral em direção às chamadas “reformas orientadas para o mercado”? Como ele se realiza em diferentes contextos nacionais? Como países com diferentes experiências de reforma econômica foram afetados pela crise econômica mundial presente, e como vêm reagindo a ela?

Para responder a essas questões, o trabalho está desdobrado em quatro seções. Na seção 2 faremos uma apresentação sintética das condições em que se deu a reconstituição do capitalismo internacional depois da Segunda Guerra – destacando o papel dos Estados neste processo e as diferenças institucionais entre países capitalistas centrais nesse período. Na seção 3 faremos um exame breve dos fatores que levaram à crise do capitalismo organizado e à reestruturação neoliberal, no último quartel do século XX. Na seção 4 trataremos de desenhar um quadro abrangente das reformas orientadas para o mercado nos países em desenvolvimento, salientando os elementos comuns às diferentes experiências nacionais, bem como algumas de suas diferenças marcantes. A última seção deste trabalho será reservada à exposição dos resultados de uma primeira sondagem sobre o impacto da crise mundial em alguns destes países e sobre as diferentes respostas nacionais à crise, naquilo que diz respeito à (re)definição das funções do Estado na economia.

2 CAPITALISMO CENTRAL NO PÓS-GUERRA: CRESCIMENTO, CRISE E REESTRUTURAÇÃO

Finda a tempestade, a bonança. Pouco tempo depois de terminada a Segunda Guerra Mundial, a economia internacional ingressou em um ciclo de crescimento sem precedente.

“Trinta gloriosos”, “idade de ouro do capitalismo” – face à grandiosidade dos deslocamentos operados no período, a hipérbole se justifica. Com efeito, nas três décadas que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial a economia global cresceu a taxas, antes ou depois, nunca vistas. E fez isto em um processo em que as flutuações típicas da economia capitalista – a alternância entre fases de expansão e de retração da atividade – foram excepcionalmente moderadas. Esta combinação feliz parecia dar crédito à ideia de que os governos dos países capitalistas avançados tinham aprendido muito com as experiências passadas e administravam a economia, agora, com instrumentos suficientes para evitar as crises.

O otimismo expresso nessa crença muito difundida refletia também a impressão causada no imaginário popular pelas grandes transformações sociais que marcaram o período: capitalização do campo – uso disseminado de implementos

agrícolas e fertilizantes químicos; urbanização acelerada; aumento acentuado da produtividade industrial, pela difusão das formas de organização do trabalho, desenvolvidas no início do século nos Estados Unidos (produção em série, linha de montagem, taylorismo); generalização da relação salarial, com o declínio correspondente do trabalho por conta própria e dos antigos ofícios; entrada maciça das mulheres no mercado de trabalho; expansão das políticas de proteção social; mudança nos padrões de consumo, cuja expressão emblemática é a universalização do automóvel, símbolo *par excellence* da modernidade, em sua celebração à autonomia do indivíduo.

Com seus complementos ideacionais, essas mudanças pareciam encerrar a promessa de um mundo melhor, onde os “ganhos do crescimento” seriam repartidos com equidade; um mundo onde as desigualdades continuariam existindo, mas contidas em limites relativamente restritos; um mundo de progresso social, enfim. Por isso, também, “era de ouro do capitalismo.”

Característica geral do período, esse movimento ascendente transcendeu a órbita do capitalismo avançado e foi muito mais acentuado em alguns países. Tornou-se comum, então, falar em “milagres econômicos”: “milagre alemão”, “japonês”, “coreano”... Muito diferentes sob tantos aspectos, estes casos nacionais apresentam um elemento comum: o dinamismo do setor externo de suas economias, isto é, a importância das exportações de bens manufaturados como mola propulsora do crescimento.

Destacar esse aspecto é preciso porque ele põe em evidência outro traço distintivo do período, a saber, a integração crescente das economias nacionais por meio da intensificação extraordinária do comércio entre os países.

O contraste com a situação que prevaleceu no entreguerras não poderia ser mais forte. Restabelecida a ordem burguesa, depois de longo período de convulsões econômicas e políticas, a Europa alcançou certa estabilidade em meados da década de 1920, com a consolidação do regime fascista na Itália, o fim da hiperinflação alemã e a restauração do sistema monetário lastreado no ouro, pelo retorno à conversibilidade das principais moedas, a começar pela libra esterlina.² A fase de relativa tranquilidade, porém, não durou muito. Em 1929, a crise financeira detonada pela quebra da bolsa de Nova York converteu-se rapidamente em crise econômica mundial, que foi enfrentada, pelos mais diferentes governos, com políticas marcadamente defensivas – por exemplo, a Lei Smoot-Hawley, aprovada pelo Congresso dos Estados Unidos em 17 de junho de 1930, que elevava brutalmente as tarifas alfandegárias, e a desvalorização do dólar, decretada por Franklin D. Roosevelt pouco depois de sua posse como presidente dos Estados Unidos.

2. Sobre esta quadra histórica ver Maier (1975).

Em meio à depressão, o efeito conjugado das medidas entrecruzadas de proteção comercial, cada vez mais rigorosas, e das desvalorizações cambiais competitivas foi a formação de blocos econômicos, a politização do comércio internacional e a significativa redução de seu volume.

Na interpretação predominante entre os contemporâneos, o resultado final dessa combinação funesta foi a guerra. Para evitar a repetição da sequência que conduziu ao desastre seria necessário recompor o sistema multilateral, mediante a criação de instituições internacionais capazes de garantir a liberalização do comércio e a coordenação de políticas econômicas. Em consonância com esta mesma visão, as análises que acabaram por prevalecer posteriormente passaram a atribuir, em grande medida, a prosperidade do pós-Guerra à derrubada gradativa das barreiras comerciais possibilitada pelo regime do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) e à estabilidade monetária propiciada pelo sistema de Bretton Woods. Levando em conta, também, as instituições domésticas criadas no mesmo período – dispositivos negociados de moderação de demandas salariais; mecanismos de coordenação de investimentos e políticas monetária e fiscal anticíclicas –, no plano mais geral estas análises ressaltam a importância das instituições no desempenho da economia.

Até certo ponto, não há o que objetar: as instituições importam, sem dúvida. Mas é um erro tomá-las como dadas, estruturas fixas que moldam as práticas dos atores sociais e determinam seus resultados. As instituições cristalizam compromissos decorrentes do entrelaçamento de forças sociais, e se realizam apenas por meio do comportamento dos agentes, que as transformam permanentemente, em maior ou menor grau, com sua atividade.

Na solução dos dois grandes desafios postos pela reconstrução econômica do pós-Guerra (a estabilização monetária e a reconstituição do sistema multilateral de pagamentos, de um lado, a remontagem do sistema liberal de comércio, de outro) o elemento decisivo não foi as instituições criadas no fim da guerra, mas a ação dos Estados envolvidos, com destaque para um Estado muito peculiar, os Estados Unidos.

Fazemos facilmente essa constatação quando olhamos um pouco mais de perto como se resolveu o problema do financiamento da reconstrução na Europa ao fim da guerra.

A despeito da enorme devastação causada pela guerra, dois anos depois da derrota do eixo as economias europeias estavam em franca recuperação. Exceção a da Alemanha, da Áustria e da Grécia, ainda mergulhada na guerra civil, no fim de 1947 a produção industrial europeia já havia ultrapassado os níveis anteriores ao do conflito. Na Suécia, ela era, nesse ano, 42% maior do que em 1938; na Irlanda, 20%; na Inglaterra, 10%. A França e a Itália, onde a recuperação caminhava mais lentamente, a produção industrial chegava a 99% e 93% do patamar alcançado em 1938, respectivamente (EICHENGREEN, 2007, p. 57).

Em todos os países afetados pela guerra, a recuperação econômica envolveu pesados investimentos, que tinham que ser feitos em um quadro de escassez generalizada, em que todos eram convocados a “apertar os cintos” e trabalhar arduamente como contribuição intransferível à tarefa de reconstrução nacional. O volume destes investimentos variou de um país a outro, assim como o tamanho do sacrifício solicitado: na França, sob governo de União Nacional com forte presença socialista e comunista, os trabalhadores obtiveram concessões suficientes para recompor em pouco tempo boa parte dos rendimentos reais que obtinham antes da guerra; na Alemanha ocupada, as dificuldades eram muito maiores – em 1947 o salário por hora na indústria manufatureira era entre 25% e 33% menor do que no fim da guerra, e nas zonas ocidentais do país os trabalhadores gastavam dois quintos de seus ganhos para comprar alimentos, roupas e cigarros no mercado negro, no qual os preços eram de cinco a dez vezes maiores que os preços tabelados (ARMSTRONG; GLYN; HARRISSON, 1984, p. 82).

Implicados nessa situação crítica estavam dois problemas conjugados, ambos alarmantes do ponto de vista do planejamento estratégico norte-americano: um enorme desequilíbrio nas relações comerciais entre a Europa e os Estados Unidos e um quadro de tensão social e grande incerteza política.

Dois anos depois do fim da guerra, com a reativação econômica em marcha, as fortes pressões inflacionárias e a dose de sacrifícios cobrada da população mantida, os conflitos sociais tendiam a ganhar maior volume e intensidade. Nestas condições, a preocupação dos estrategistas norte-americanos com a estabilidade da ordem que cuidavam de criar justificava-se plenamente.

A hora da verdade soou no começo de 1947, quando a combinação dos problemas estruturais, antes aludidos com um inverno extremamente rigoroso, derrubou a confiança dos investidores e precipitou um movimento de manada contra a libra esterlina. Vendo rapidamente esvaírem-se suas reservas em ouro, o governo inglês abandonou a conversibilidade, que tinha adotado, meses antes, por força de cláusula estabelecida em acordo de empréstimo firmado com os Estados Unidos.

Como se sabe, a Inglaterra recebeu forte socorro; mas ele não veio do Fundo Monetário Internacional (FMI). Pouco depois da oficialização da guerra fria, a ajuda viria por meio do ambicioso Programa de Recuperação Europeia, inteiramente patrocinado pelo governo dos Estados Unidos. Para distribuí-la entre os países contemplados e para dirigir sua aplicação, em conformidade com os objetivos definidos, o Plano Marshall envolveu a criação de mecanismos de coordenação e monitoramento específicos – a Administração da Cooperação Econômica, agência do Executivo americano rebatizada depois como United States Agency for International Development (USAID) e o Comitê para a Cooperação Econômica Europeia, ascendente direto da Organização para Cooperação e Desenvolvimento

Econômico (OCDE). Por estes canais, os Estados Unidos transferiram à Europa 13 bilhões de dólares, em quatro anos, correspondendo quase exatamente ao déficit comercial acumulado dos países europeus no mesmo período.

Devemos subscrever, portanto, a avaliação de Eichengreen, segundo o qual:

O Plano Marshall (...) resolveu o “ardil 22” (dilema) da necessidade de um país exportar para pagar pelas suas importações sendo, contudo, incapaz de produzir excedentes exportáveis sem que antes houvesse importado os materiais e maquinário necessários. Ele sustentou a estratégia europeia de crescimento orientado por investimentos e reconciliou a necessidade de financiamento do gasto produtivo com a opção pela preservação de elevados padrões de consumo.³

Mas, de nosso ponto de vista, mais importante é o seu comentário de natureza política.

Estas observações apontam para outra razão pela qual o Plano Marshall fez a diferença: ele deslocou a balança do poder político para o centro do espectro partidário. (...) O Plano Marshall fortaleceu o poder dos políticos moderados, que podiam então apontar o risco de se perder a ajuda financeira norte-americana como um custo adicional da oposição aos seus programas.

(...) Fundamentalmente, o Plano Marshall definiu o conflito entre Leste e Oeste como uma escolha entre o planejamento central e o mercado. Como afirmou Klaus Hinrich Hennings, “o Plano Marshall pressupunha uma economia de propriedade privada, e, deste modo, colocou um fim no debate quanto a outras possíveis formas de organização econômica”.⁴

Da mesma forma, podemos dizer que foi muito modesta a ajuda do GATT à reconstituição do sistema multilateral de comércio em sua etapa decisiva.

De fato, apesar da ajuda recebida, o problema do desequilíbrio europeu de balanço de pagamentos persistia. Os recursos do Plano Marshall permitiam compatibilizar investimento e níveis aceitáveis de consumo, ao mesmo tempo em que deslocavam momentaneamente a restrição externa. Mas a Europa mantinha um desequilíbrio estrutural, que se reproduzia a cada ano: o crescimento maior acarretava o aumento significativo da demanda de produtos im-

3. “The Marshall Plan (...) solved the catch 22 of having to export in order to pay for imports but being unable to produce for export without first importing materials and machinery. It sustained Europe’s strategy of investment-led growth and reconciled the need for investment finance with the insistence on higher living standards” (EICHENGREEN, 2007, p. 65).

4. “These observations point to another way in which the Marshall Plan mattered: it tipped the balance of political power toward centrist parties (...) The Marshall Plan strengthened the hand of political moderates who could cite the loss of U.S. grants as an additional cost of opposing their programs (...).

(...) At the most fundamental level, the Marshall Plan defined the conflict between East and West as a choice between central planning and the market. As Klaus Hinrich Hennings has put it, “the Marshall Plan implied a private ownership economy, and thus in effect put an end to debates on other forms of economic organization.” (EICHENGREEN, 2007, p. 66-67). A menção na passagem citada é ao texto de Hennings (1982, p. 472-501).

portados – principalmente, insumos e bens de capital. Assim, o déficit comercial da Europa Ocidental nas transações comerciais com os Estados Unidos passava de US\$ 2.356, 11 bilhões, em 1946, para US\$ 3.491,99 bilhões, em 1949 (MILWARD, 1984, p. 27).

A escassez de dólar não afetava apenas as transações com os Estados Unidos. O comércio intrarregional via-se também severamente prejudicado porque as moedas europeias eram inconvertíveis. Obrigados a praticar regras rigorosas de racionamento para canalizar suas parcas divisas à aquisição de bens essenciais, os países recorriam a acordos intergovernamentais para comerciarem entre si. Não se tratava de situação nova: os primeiros acordos deste tipo foram assinados entre os governos da Bélgica, da Holanda e de Luxemburgo no exílio.

No final da década de 1940 o comércio europeu parecia uma tigela de spaguetti (spaguetti bowl) de mais de duzentos acordos bilaterais. Os governos contratantes acordavam em listar as mercadorias para as quais iriam expedir licenças para importações provenientes de países parceiros e especificavam a taxa de câmbio pela qual as transações seriam realizadas. Os acordos mais restritivos pré-estabeleciam tanto os preços quanto as quantidades para garantir o equilíbrio contínuo do intercâmbio comercial (EICHENGREEN, 2007, p. 73).

Um dos objetivos centrais no planejamento estratégico norte-americano era o de liberalizar o comércio intrarregional, como parte do programa maior de restaurar o sistema multilateral de comércio encarnado no GATT. Para tanto, o Programa de Recuperação Europeia (PRE) exigia dos países membros a adesão de cláusula contratual comprometendo-se a abolir as referidas práticas restritivas. Mas como fazer isto em um quadro de dificuldades tão severas como as que prevaleciam na época?

Há maneiras diferentes de liberalizar as relações comerciais entre um conjunto de países, e nem todas seguem o roteiro traçado pelos planejadores norte-americanos. Como informa a autora de um estudo histórico muito bem documentado, o projeto francês de liberalização previa um cronograma em cinco estágios, com proteção transitória a empresas para proteger o emprego e a gestão do processo por comitês técnicos. Com papel destacado na coordenação dos investimentos e na promoção do crescimento integrado, estes comitês supranacionais estabeleceriam regras para evitar a concorrência desleal e desencorajariam a adoção de políticas deflacionárias (ESPÓSITO, 1995, p. 68-92).

A resposta formulada pela European Cooperation Administration (ECA) foi a criação de um sistema europeu de pagamentos, que reduziria drasticamente as exigências de liquidez no comércio intrarregional por meio da compensação regular de débitos e créditos, como parte de um programa ambicioso de liberalização comercial. Valendo-se da experiência prévia de acordos mais limitados

deste tipo – o primeiro foi firmado por Bélgica, Luxemburgo, Holanda, França e Itália, em novembro de 1947 –, as negociações para a criação da União Europeia de Pagamentos chegaram a bom termo em julho de 1950.

Mas para isso foi preciso pagar um preço. Segundo a estudiosa citada,

A França também obteve concessões. A liberalização comercial seria gradual e envolveria, inicialmente, apenas 60% de todas as mercadorias, depois 75%, até finalmente 100%. O protecionismo seria permitido contra países que obstruíssem a liberalização ou praticassem “dumping” em outros mercados. O acordo que constituiu a União Europeia de Pagamentos continha diversas contingências destinadas a amortecer os efeitos da liberalização comercial, ao mesmo tempo em que provia os meios para a promoção do comércio intra-regional, tal qual almejado pela França. (...)

As prioridades britânicas e francesas foram, destarte, substancialmente atendidas. Os norte-americanos foram incapazes de lhes impor um acordo multilateral de comércio e pagamentos que pudesse de alguma forma ameaçar o sucesso de suas políticas econômicas nacionais.⁵

A dimensão fundamental no Plano Marshall era o projeto de reconstituir as sociedades europeias como economias capitalistas de mercado. Para garantir a consecução deste objetivo maior seria preciso, muitas vezes, fazer concessões aos Estados e aos europeus, e mesmo tolerar-lhes a violação de princípios solenemente proclamados – como a “não discriminação”, com sua tradução operacional: as normas do “tratamento nacional” e da “nação mais favorecida” tão caras ao GATT – com os quais eles foram obrigados a comprometer-se como condição para receberem a ajuda do plano. Esta primazia do político explica a transigência dos Estados Unidos diante de governos europeus externamente dependentes e internamente frágeis. É ela também que nos permite compreender o apoio dado pelos Estados Unidos à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço, embrião da Comunidade Econômica Europeia – projeto de integração regional de legalidade dúbia à luz das cláusulas do GATT, pelo efeito discriminatório contra produtos oriundos de outras regiões.

Os elementos avançados até aqui nos permitem subscrever a conclusão de renomado especialista, autor de estudo específico sobre o papel do GATT nessa quadra histórica, que sintetiza os resultados de sua análise nestes termos:

(...) a constituição do GATT não parece ter estimulado uma liberalização particularmente acelerada do comércio mundial na década posterior a 1947. Donde resulta

5. “France obtained concessions as well. Liberalization of trade would be gradual and would initially cover 60 percent of all products, then 75 percent, and finally 100 percent. Discrimination would be allowed against countries which either obstructed further liberalization or which damped goods on other countries markets. The EPU contained several safeguards to cushion the effects of trade liberalization while providing the means to increasing intra-trade, as France had sought (...). British and French priorities were therefore substantially preserved. The Americans were unable to force on them a multilateral trade and payments scheme that might endanger the success of their national economic policies” (ESPOSITO, 1995, p. 76).

difícil atribuir ao GATT um papel maior que o de mero coadjuvante na dramática recuperação econômica verificada no período imediatamente posterior à guerra.⁶

É nesse contexto, condicionado pela necessidade de estabilizar as relações políticas domésticas e de fazer frente à ameaça potencial representada pela potência soviética, que se cristalizam na Europa as distintas variantes nacionais do que veio a ser conhecido como o *Welfare State*. Economia predominantemente privada, mas com negociação nacional de preços e salários entre setores sociais (empresas e sindicatos) altamente centralizados na Suécia; economia mista, com alta participação do Estado no setor produtivo, planejamento macroeconômico de caráter indicativo, complementado por fortes políticas setoriais, na França; pacto social, com participação do trabalho organizado na gestão das empresas, em economia caracterizada pela forte integração entre banco e indústria, na Alemanha; políticas de renda e planejamento abrangente, mas de reduzida efetividade, com forte investimento em políticas sociais, especialmente saúde e habitação, na Inglaterra. Em todos os casos, o Estado chamou a si a responsabilidade pela provisão de serviços básicos e pela gestão de políticas de proteção social abrangentes.

Sob vários aspectos, o contraste com a situação prevalente nos Estados Unidos até meados da década de 1960 foi muito pronunciado, dada a ascendência do setor privado em todos os setores e de uma ideologia fortemente hostil à presença direta do governo na economia. Com os programas sociais introduzidos na presidência de Lyndon Baines Johnson e as políticas ambientais e de defesa do consumidor que os acompanharam, tais diferenças se reduziram.

Apesar das diferenças nacionais, podemos falar, portanto, de um novo padrão organizacional do capitalismo. Na obra magistral de Shonfield (1968, p. 107-109) ele foi caracterizado pela convergência dos seguintes traços: *i*) “uma influência cada vez maior das autoridades públicas sobre a gestão do sistema econômico”; *ii*) “o uso de fundos públicos numa escala crescente”, para garantir as condições mínimas de bem-estar socialmente aceitáveis; *iii*) “regulamentação da concorrência” para aplacar a “violência do mercado”; *iv*) a expectativa institucionalizada de um “aumento visível na renda real per capita da população”; e *v*) “planejamento nacional de longo alcance.”

Compromisso social-democrático e Estado de Bem-Estar, duas fórmulas correntes para designar essa configuração *sui generis*. Para ressaltar a complementaridade entre a face nacional e internacional desta, bem como o papel dos Estados

6. “(...) the formation of the GATT does not appear to have stimulated a particularly rapid liberalization of world trade in the decade after 1947. It is therefore difficult to attribute much of a role to the GATT in the dramatic economic recovery during the immediate post-war period beyond that of an effective supporting actor” (IRWIN, 1995, p. 128).

Unidos em sua gestação, Ruggie (1989, p. 195-232) sugeriu que a expressão “liberalismo embutido” (*embedded liberalism*) seria a expressão mais adequada.⁷

3 CRISE DO CAPITALISMO ORGANIZADO E REESTRUTURAÇÃO NEOLIBERAL

O crescimento vigoroso das economias europeias – algumas mais do que outras, e a Inglaterra como nota dissonante – vem suscitando há tempos interpretações muito diversas. Algumas delas acentuam fatores relativos à demanda – novo modelo de política econômica comprometido com a sustentação do consumo, que gera expectativas positivas nos agentes econômicos e condiciona positivamente suas decisões de investimento; outras interpretações acentuam alguns elementos decisivos na oferta de fatores de produção, como a disponibilidade de ampla reserva de trabalhadores aptos e dispostos a trabalhar operosamente por salários muito inferiores aos seus congêneres norte-americanos.

Muito importante nessa linha de argumentação é também o efeito de *catching up*, a existência de um grande diferencial em termos de produtividade do trabalho entre Europa – e Japão – e os Estados Unidos. Este diferencial, que já era bastante acentuado antes da guerra, aprofundou-se mais ainda com a recuperação da economia americana que se dá a partir de 1939. Cinco anos depois do fim do conflito, a produtividade média do trabalho na Europa – medida em termos de produto por hora trabalhada – não alcançava a metade da média norte-americana (EICHENGREEN, 2007, p. 18). Mas, removidos os gargalos que emperravam o investimento produtivo na região, este atraso enorme logo se traduziria em vantagem, ao garantir às economias destes países um dinamismo ímpar. Isto, não apenas pelos ganhos advindos da tecnologia embutida em máquinas e equipamentos importados, mas também pela modernização das estruturas empresariais e dos métodos de gestão.

Esse é o aspecto destacado por Maier (1987): o Plano Marshall envolvia muito mais do que simples ajuda financeira e apoio político às forças de centro-direita na Europa. A ideia-força que norteava os *new dealers*, encarregados de planejar a reconstrução europeia, era a de exportar a “política de produtividade”,⁸ como fórmula finalmente encontrada nos Estados Unidos para apagar os conflitos de classe e garantir a prosperidade. A campanha a que eles se entregaram impetuosamente com este fim buscava promover uma mudança profunda na cultura e nas formas de organização das empresas, bem como no seu modo de relacionamento

7. Na mesma linha, vale a pena mencionar ainda os artigos de Gold (1978) e de Maier (1987, p. 23-49).

8. A política de produtividade é aqui entendida como a gestão da produção pautada na racionalização taylorista-fordista desenvolvida nos Estados Unidos, fruto de dois elementos articulados: *i*) o desenvolvimento tecnológico originário do advento da segunda Revolução Industrial (metal-mecânica); e *ii*) a gestão fordista de produção. Esta política de produtividade proporcionou vultosos ganhos de produtividade, os quais foram em parte repassados aos salários dos trabalhadores, apacando os conflitos de classe. Gramsci (1978, p. 381-382) foi um dos primeiros a perceber a relevância da gestão taylorista-fordista para o processo de harmonização social nos Estados Unidos. Para ele, o ganho com esta nova gestão da produção viabilizou “(...) racionalizar a produção e o trabalho, combinando habilmente a força (destruição do sindicalismo operário de base territorial) com a persuasão (altos salários benefícios sociais diversos, propaganda ideológica e política habilíssima) para, finalmente, basear toda a vida do país na produção. A hegemonia vem da fábrica e, para ser exercida, só necessita de uma quantidade mínima de intermediários profissionais da política e da ideologia”.

com o meio social envolvente. Testemunho do sucesso deste esforço, a modernização observada nos países-alvo ajudaria a explicar o dinamismo de suas economias.

Têm razão, porém, os autores que qualificam esse argumento, apontando o equívoco contido na ideia da “importação”. O que ocorreu na Europa e no Japão não foi a aplicação de tecnologias sociais inventadas em outro lugar, mas a produção de modos de ser e fazer originais com base na combinação de elementos derivados de experiências externas, com elementos previamente estocados na memória institucional daqueles países.

Seja como for, interpretações desse tipo desembocam em um argumento mais geral sobre as bases do crescimento europeu, que enfatizam o papel das instituições sociais. Este argumento sugere ainda um caminho para explicar a reversão ocorrida na década de 1970, quando a economia mundial entra em fase de forte turbulência e crescimento muito reduzido. Com o esgotamento dos fatores macroeconômicos propulsores, as instituições referidas, antes tão “funcionais”, passam a acusar inadequação crescente. Este ponto de vista, que norteia importante obra de Eichengreen, já várias vezes citada neste capítulo, está formulado de maneira singela no trecho que se segue.

Do mesmo modo como esta herança de instituições econômicas e sociais contribuiu para o extraordinário desempenho da economia europeia no terceiro quarto do séc. XX, ela também explica em parte a performance menos satisfatória da Europa nos 25 anos seguintes. Uma vez que as primeiras oportunidades de catch-up e convergência se esauriram, o continente europeu teve de buscar novas formas de sustentar seu crescimento econômico. Ele teve de mudar de um modelo de crescimento baseado na acumulação bruta de capital e na aquisição de tecnologias existentes para um novo modelo baseado em ganhos de eficiência e endogeneização da inovação tecnológica.⁹

A crise dos anos 1970 e a queda prolongada no ritmo de crescimento econômico – fenômenos que nem de longe restringem-se à Europa – são temas tão controversos quanto o do crescimento extraordinário do período antecedente. Não vamos entrar neste debate. Mas devemos considerar alguns de seus aspectos mais salientes, curiosamente silenciados no esquema interpretativo de Eichengreen (2007).

3.1 Os desequilíbrios financeiros e a pressão crescente sobre o dólar

Desde o fim da Segunda Guerra a economia internacional debateu-se com um problema: a escassez de dólares, ou seja, a liquidez insuficiente. Vimos como ele

9. *“Just as this inheritance of economic and social institutions contributed to the extraordinarily successful performance of the European economy in the third quarter of the twentieth century, it was equally part of the explanation for Europe’s less satisfactory performance in the subsequent twenty-five years. As the early opportunities for catch-up and convergence were exhausted, the continent had to find other ways of sustaining its growth. It had to switch from growth based on brute-force capital accumulation and the acquisition of known technologies to growth based on increases in efficiency and internally generated innovation”* (EICHENGREEN, 2007, p. 5).

foi equacionado: a emissão de moeda pelos Estados Unidos e sua transferência por meio dos fundos do Plano Marshall e do orçamento de defesa. No decurso do tempo, outro fluxo ganhou importância crescente: o investimento direto no exterior, que se fez na época com forte estímulo do governo.

Responsáveis por 39% do produto, detentores de cerca de 70% das reservas em ouro, com sua enorme superioridade econômica e ascendência política, no início da década de 1950 os Estados Unidos operavam confortavelmente como banqueiros do mundo. A conta do governo no balanço de pagamentos podia ser deficitária, pois ninguém se importava muito com isto. A economia internacional tinha fome de dólares, e o Tesouro atendia a seus reclamos da forma que bem lhe convinha. A base de sustentação do sistema monetário internacional continuava sendo o metal precioso, mas com sua paridade inalterada desde 1934, o dólar gozava de confiança tamanha que era tido como “tão bom como o ouro”, como se dizia à época.

O primeiro sinal de que o edifício podia não ser tão sólido veio em 1958. Nesse ano, o passivo externo dos Estados Unidos (soma de obrigações oficiais e não oficiais com estrangeiros) ultrapassou o valor total das reservas do país em ouro. A partir daí, a luz amarela acendeu-se – teve início, então, um intenso debate sobre a cotação adequada do dólar e, além disso, sobre o seu papel como moeda de reserva. Este debate, que se prolongou por cerca de uma década, começou no meio acadêmico, estendeu-se aos círculos governamentais e ganhou novo caráter em 1963, com a abertura oficial de um processo de negociação complexo cujo horizonte era a reforma do sistema monetário internacional.

Essa é a consequência prática do argumento exposto em 1959 por Robert Triffin. Ao dar a salva que desencadeou a controvérsia, o professor belga da Universidade de Yale afirmava que o sistema monetário em vigor era internamente contraditório. Ao entronizar o dólar como moeda dominante e ao fixar a sua paridade com o ouro, o sistema expunha as autoridades do país emissor a uma escolha impossível: atender à demanda de liquidez da economia internacional em constante expansão – o que implicava acumular déficits em sua balança de pagamentos e debilitar no longo prazo sua moeda – ou adotar medidas de ajuste interno para fortalecer o dólar – com os efeitos recessivos produzidos por tais políticas.

O problema que foi comprimido no parágrafo anterior entrou para a história como o “dilema Triffin”. Para enfrentá-lo, o autor concebia uma solução logicamente impecável e notável por sua ousadia: eliminar de uma vez por todas a “reliquia bárbara”, substituindo o ouro por uma moeda inteiramente fiduciária a ser gerida multilateralmente.

Introduzida essa inovação, os Estados Unidos estariam liberados para perseguir as políticas domésticas mais adequadas às circunstâncias de sua economia, mas perderiam, em contrapartida, a condição de “banqueiros do mundo”, com a

prerrogativa de financiar seus déficits emitindo moeda, que tal condição envolvia. Não surpreende, pois, que a recepção da proposta de Tiffin no país tenha sido mista: a perspectiva de vê-la adotada projetava para o futuro novos dilemas, tão angustiantes quanto aqueles que ela resolvia.

O debate sobre a reforma monetária internacional nasceu da percepção da vulnerabilidade do dólar e foi impulsionado pelas pressões sobre o dólar que esta mesma percepção induzia. Elas vinham de dois lados: dos governos superavitários – e, entre eles, principalmente da França – que resistem à ideia de guardar suas suadas reservas em uma moeda que podia se depreciar em um dado instante; e desta entidade fantasmática que atende pelo nome de “mercado” e faz sentir pesadamente sua presença pelo movimento de preços e a colocação de fundos.

Esse debate persistiu depois da reforma cosmética de 1967 e desembocou na decisão unilateral do governo dos Estados Unidos, anunciada em julho de 1971, de quebrar a regra de paridade, coluna mestra do regime ouro-dólar. Radicalizada em 1973 com a adoção também unilateral do câmbio flutuante, esta medida liberou o governo dos Estados Unidos para continuar gastando sem maiores constrangimentos. Mas, ao mesmo tempo, abriu um período de “desordem financeira” cuja expressão mais eloquente foi a escalada dos preços na economia internacional.

3.2 A quebra do relativo consenso social nos países capitalistas desenvolvidos

A primeira manifestação do fenômeno foi a intensa onda de greves que sacudiu a Europa no fim dos anos 1960. Desta, o episódio de maior carga simbólica foi a greve geral com ocupação de fábricas no maio de 1968 francês. Mas o impacto do “outono quente” italiano, no ano seguinte, não ficou muito atrás. Quase em simultâneo, na Alemanha e na Inglaterra trabalhadores também lançavam-se em greves “selvagens”, rompendo contratos de longo prazo firmados por lideranças sindicais, que acabavam, muitas vezes, por encampar o movimento. Em todos os casos nacionais, as greves desembocaram em negociações de grande amplitude em que a “paz social” foi comprada pelo Estado e pelos empresários ao custo de concessões expressivas. Na França, os acordos de Grenelle de maio-junho de 1968; na Itália, o acordo dos metalúrgicos de dezembro de 1969; na Alemanha, de novo os metalúrgicos, em setembro de 1969; no fim desse ano, os acordos do setor público na Grã-Bretanha.

Há uma conexão forte entre a militância operária e o vigoroso crescimento econômico nesse período: a intensificação da atividade pressiona os mercados de trabalho e faz a correlação de forças pender para o lado dos trabalhadores. Mas esta não é direta, nem inequívoca. A vitalidade da economia não explica, por exemplo, as características próprias a estes movimentos: greves envolvendo sobretudo trabalhadores pouco qualificados, desencadeadas à revelia das direções sindicais, vocalizando reivindicações novas (ditas “qualitativas”) e lançando mão

de formas de luta agressivas – ocupações de fábrica, contestação aberta e larvar da autoridade do capital no chão da fábrica. Para entendê-las seria preciso ver estes movimentos, também, como reações diferidas às estratégias de racionalização – fusão de empresas, com desativação de estabelecimentos e perdas de postos de trabalho; adoção de controles mais estritos sobre o uso do tempo; definição de novas rotinas; disciplina mais rígida no chão da fábrica – adotadas pelas empresas em cada um destes países no período precedente.¹⁰ E atribuir elevado peso causal às transformações sociais em curso no longo período de prosperidade, que se expressavam sob a forma de um movimento mais amplo de contestação dos subentendidos culturais e das políticas que davam forma histórica particular ao capitalismo neste período.

Em boa medida, a observação vale também para os Estados Unidos. Aqui não vamos observar a ocorrência de uma onda de greves, nem a irradiação de ideias de esquerda no universo do sindicalismo. O que abalava a ordem estabelecida nesse país era, em primeiro lugar, a revolta negra, que explodia repetidamente em motins – como em Watts, 1965 (35 mortos), Detroit, 1967 (43 vítimas) ou Washington, em 1968.¹¹ Em segundo lugar, a radicalização de parcelas significativas de jovens brancos de classe média, que tendo feito sua iniciação política nos enfrentamentos que marcaram o movimento dos direitos civis no início da década, expressavam agora seu repúdio à guerra do Vietnã e aos valores dominantes na sociedade americana em discursos em que se mesclavam o repertório da Nova Esquerda e da Contracultura.¹²

3.3 Impacto internacional diferenciado da crise

Como no passado, essa crise era eminentemente internacional, mas como de outras vezes, também, o seu impacto sobre distintos setores e regiões da economia mundial era muito desigual. Não seria o caso de precisar esta afirmativa, examinando pormenorizadamente o comportamento de cada um destes segmentos. Mas é indispensável salientar este fato decisivo: a crise nos anos 1970, foi, sobretudo, uma crise dos capitalismo centrais.

Com efeito, enquanto as economias capitalistas avançadas põem o pé no freio, os países em desenvolvimento seguem crescendo celeremente por toda a década; e um grupo seletivo deles – que inclui Brasil, México, Taiwan e Coreia do Sul – chega a ampliar em mais de 40% sua participação no produto mundial.

10. Seguimos de perto, em toda esta parte, a análise desenvolvida por Soskice (1978) e Barkin (1975).

11. Entre junho e setembro de 1967, houve levantes de guetos em mais de 100 cidades nos Estados Unidos. Ver Mermelstein (1975).

12. Embora o autor seja prejudicado em vários momentos pelo preconceito e pela memória desagradável de experiências vividas, é possível formar uma ideia do processo desta radicalização por meio do livro de Diggins (1992). Interpretação ampla – de um ponto de vista conservador – das mutações culturais e políticas do período pode ser encontrada em Huntington (1981).

O segredo desta discrepância se desfaz em parte quando lembramos que, na época, estes países contaram com o crédito abundante a eles oferecido a preços irrisórios pelos bancos internacionais encarregados de reciclar as montanhas de dólares em que se cifrava a renda petrolífera.

Mas não é apenas nesse terreno que os países do então chamado Terceiro Mundo pareciam avançar. Com o aumento relativo de seu poderio econômico, eles conquistavam novas posições, também, na arena da diplomacia.

Mais antigo, os marcos simbólicos desse processo são bem conhecidos: a criação do Movimento dos Países Não Alinhados, na conferência de Bandung, em 1955; a nacionalização do Canal de Suez, em julho do ano seguinte; a Declaração Conjunta dos Países em Desenvolvimento, na XVIII Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), em 1963, com a formação do “Grupo dos 77”; e, entre março e junho de 1964, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, que viria a se transformar em organização permanente, a United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), sob a liderança intelectual de Raúl Prebisch.

A Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) – cuja criação data de 1960 – e seu lance espetacular, no fim de 1973, inscrevem-se nesse processo de afirmação política de países em desenvolvimento. Entre uma data e outra, os países produtores percorreram um longo caminho na tentativa de redefinir os termos de suas relações com o oligopólio das “sete irmãs” e com os grandes consumidores. Espaço privilegiado para troca de informações e reflexão conjunta sobre experiências respectivas, a partir de 1968 a OPEP começa a pressionar mais fortemente por mudanças, encorajada pelo exemplo da Líbia, cujo governo revolucionário sob a liderança de Kadhafi acabava de enfrentar com sucesso as companhias petrolíferas. Aberta a rodada de negociações, elas levariam ao Acordo de Teerá, que elevava o preço do óleo e previa reajustes futuros para acompanhar a inflação (NASSAU, 1993, p. 112 *et seq.*).

Do ponto de vista simbólico, o ponto culminante desse questionamento da arquitetura das relações econômicas internacionais foi a aprovação, por unanimidade, do projeto de Declaração e Programa de Ação sobre a Nova Ordem Econômica Internacional proposto pelos países em desenvolvimento, na sexta Sessão Especial da Assembleia Geral da ONU. Convocada sob pressão do Movimento dos Não Alinhados no auge da crise, o notável neste conclave é a extrema cautela na conduta dos representantes dos Estados Unidos. De fato, foi a ação moderadora de Kissinger que venceu a resistência de muitos dos países industrializados e permitiu a incorporação no discurso oficial da ONU de um conjunto de princípios e ideias que, se realmente aplicados, acarretariam mudanças significativas na estrutura das relações econômicas internacionais.¹³

13. Sobre o conteúdo destas propostas e o desfecho melancólico de todo este episódio ver Nassau (1993, p. 119-141).

3.4 A contrarrevolução neoliberal

Em uma inversão irônica da fórmula racionalista corrente, Cohen, March e Olsen (1991, p. 294-334) sugeriram que a melhor fórmula para descrever os processos reais de tomada de decisão seria esta: “*soluções em busca de problemas*”. Concorde-se ou não com sua tese geral, o dito aplica-se às propostas políticas que acabaram se consagrando na Europa e nos Estados Unidos em meio à crise dos anos 1970. De fato, as linhas gerais do modelo de política econômica que acabou por se impor no fim do período, com o discurso ideológico que o revestia, estavam presentes como uma nota dissonante desde a fase formativa do capitalismo organizado do pós-Guerra. Triunfo dos neoliberais. A história é conhecida, não é preciso rememorá-la. Basta registrar que, na Inglaterra e nos Estados Unidos, os críticos desta “nova ordem” atuaram de forma concertada na conversão dos princípios gerais que abraçavam em crítica detalhada das políticas praticadas pelos governos de turno e na formulação de propostas alternativas sobre como lidar com os problemas que elas pretendiam atacar.

Durante muito tempo, esses críticos falaram para si e para um círculo restrito de adeptos. No longo ciclo de crescimento evocado no início deste estudo, a mensagem sombria que emitiam não encontrava eco. Com a crise dos anos 1970, tudo isto mudou. O fracasso reiterado dos governos em sua tentativa de confrontar os problemas econômicos novos com as ferramentas de política habituais erodiu a confiança nas teorias gerais que lhes davam suporte e abriu espaço para a defesa de uma abordagem radicalmente nova, que identificava a intervenção do Estado como a raiz do mal-estar que affigia as sociedades ocidentais. Para vencê-lo, diziam estes críticos, seria preciso restringir a atuação do Estado e ampliar, no limite do possível, a livre operação dos mercados. Em termos práticos: privatizar, desregular e abrir as economias à concorrência internacional. Poder disciplinador do mercado. Com a restauração dele – interna e externamente – seria possível estabilizar a moeda, conter os conflitos sociais e enfrentar exitosamente os desafios que se multiplicavam na arena internacional.

Convertido em eixo de ação governamental com a vitória de Margareth Thatcher, em 1979, e Ronald Reagan, em 1980, esse programa foi propagado por todo mundo por meio das instituições financeiras internacionais, em particular o Banco Mundial (BIRD) e o FMI. Mas a generalização das “reformas para o mercado”, tema da próxima seção deste estudo, não se deveu apenas ao trabalho de convencimento – apoiado nas pressões – desses organismos: na origem deste movimento encontram-se duas mudanças de fundo na economia internacional que resultaram de decisões políticas dos Estados Unidos: o “choque de juros” decretado pelo Federal Reserve System (FED), em 1979 – que precipitou a “crise da dívida” –, e a campanha pela abertura de nova rodada de negociações no âmbito do GATT – que levou à reforma radical do regime internacional do comércio, com a criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a ampliação das disciplinas do GATT a novos temas (serviços, investimentos e propriedade intelectual).

4 REFORMAS ECONÔMICAS EM PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO

O movimento de reformas econômicas que tomou conta dos países da periferia nas duas últimas décadas do século passado deve ser encarado, pois, como um fenômeno sistêmico: um aspecto decisivo do processo de reestruturação econômica em escala mundial que se desenvolve nesta quadra histórica. Mas não apenas isto, ele expressou igualmente as respostas dadas por diferentes países aos problemas suscitados por situações de crises mais ou menos profundas e pela percepção, por parte de suas elites dirigentes, de oportunidades que se lhes abriam no novo contexto internacional. Combinação sempre diferenciada de processos sistêmicos e domésticos, as reformas para o mercado converteram-se, no período, em um imperativo do qual poucos países escaparam.

Em que consistiam essas reformas? Em que grau, em que momento elas foram plasmadas?

Para responder, ainda que brevemente, estas interrogações, far-se-á uso do material elaborado em longa pesquisa comparativa coordenada por Velasco e Cruz que deu origem, entre outros trabalhos, ao livro *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia* (VELASCO E CRUZ, 2007).

4.1 Uma visão geral das reformas para o mercado

O ponto de partida para tal exame deve ser o registro da transformação drástica verificada no discurso econômico sobre o tema do desenvolvimento no curso da década de 1980. Nesse período, o termo “causas estruturais”, antes pedra de toque do pensamento desenvolvimentista, conquista ampla aceitação, mas agora com novo significado. No passado, ele indicava obstáculos ao desenvolvimento que só seriam removíveis pela ação do Estado. Na nova versão, o Estado não aparece mais como instrumento hábil para superação de “entraves estruturais”, mas como parte essencial do problema. Ao interferir na operação do mecanismo de preços o Estado é guiado pelos impulsos rentistas dos grupos sociais – aí incluídos seus dirigentes e sua burocracia – suficientemente poderosos para impor o atendimento de suas demandas particularistas. Não se trata mais, por conseguinte, de usar o Estado para promover um projeto de desenvolvimento econômico, mas de encurtar o seu raio de ação para liberar o dinamismo que habita o mercado.

Manifestando-se já no fim dos anos 1980, aos poucos foi ganhando corpo no interior do BIRD – instituição que funcionou durante todo o período como “intelectual coletivo” – a preocupação com dimensões institucionais descuidadas no discurso original do “ajuste estrutural”. Mais tarde, como veremos, ela dará origem a um diagnóstico modificado e a uma “segunda geração” de reformas. No momento, contudo, vamos desconsiderar tanto as políticas de estabilização, que operam com horizonte de curto prazo, quanto as políticas voltadas para o tema geral da *governance*, para nos concentrar no núcleo duro das reformas orientadas para o mercado.

Elas compõem um conjunto de políticas setoriais interligadas, cuja coerência é dada pelo princípio geral que as informa, vale dizer, o de transferir o maior número de atividades possível para o âmbito do mercado e minimizar, até o limite, as distorções provocadas pela intervenção do Estado. Embora se apresentem como um “pacote fechado”, estas políticas não mantêm entre si relações funcionais e temporais claramente definidas. Por este motivo, elas podem e devem ser tratadas em separado.

Assim, trataremos de caracterizar brevemente as seguintes políticas: abertura comercial e cambial; liberalização financeira; liberação de preços e salários; liberalização do regime de investimento estrangeiro; privatização; reforma tributária; reforma da seguridade social – especificamente do sistema de aposentadoria e reforma das relações de trabalho.

4.1.1 Abertura comercial

A abertura comercial tende a ser vista como um dos itens mais importantes na estratégia de reformas. O princípio que a orienta é o de avançar, tanto quanto possível, em direção a um regime neutro de políticas comerciais, isto é, políticas que provoquem distorções mínimas nos preços relativos. Neste sentido, as medidas que ela abrange podem ser ordenadas segundo a sua importância e o seu lugar em uma sequência temporal canônica: *i*) eliminação de cotas e vedações (produtos com importação – ou exportação – proibidas), com uso exclusivo da tarifa aduaneira como mecanismo de proteção; *ii*) racionalização da estrutura tarifária, com redução das alíquotas nominais e da dispersão tarifária; e *iii*) redução continuada da tarifa média.

A política de abertura comercial pauta-se na ideia de que ela imporá uma maior concorrência às empresas locais, forçando o aumento de sua produtividade por meio de sua modernização. Com isto, as empresas locais tornar-se-iam mais competitivas no sistema mundial de comércio. Nesta lógica, ocorreria uma mudança significativa nas bases produtivas dos países, dada a sua maior especialização, como a incorporação de maior conteúdo tecnológico.

Pelo impacto distributivo que implica, a abertura comercial tende a ser considerada também como uma reforma politicamente difícil.¹⁴ No entanto, é neste terreno que os resultados mais consistentes parecem ter sido obtidos.

4.1.2 Liberalização financeira

Como se viu em outra parte deste capítulo, o crescimento das economias centrais no pós-Guerra deu-se em um contexto institucional em que se combinavam um regi-

14. Ver, entre outros, Rodrik (1989, p. 1-16).

me favorável à liberalização gradual das trocas comerciais e um sistema monetário e cambial que buscava evitar a ocorrência de crises pelo controle dos fluxos de capital.

Sob a vigência desse sistema, os países da periferia puderam implementar, sem grande contestação externa, políticas de desenvolvimento baseadas na proteção do produtor local, no controle do câmbio e no manejo do mecanismo do crédito – financiamento segundo prioridades do plano, tabelamento de juros, crédito subsidiado.

Tudo isso começa a mudar quando o governo Nixon decreta unilateralmente a inconversibilidade do dólar e, pouco depois, a adoção do regime de câmbio flutuante. A partir daí, sob o impulso da criação de novos instrumentos de crédito e das políticas de desregulamentação generalizadamente aplicadas nos países capitalistas desenvolvidos, desenvolve-se o processo que iria culminar na globalização financeira dos nossos dias.¹⁵ Nesse novo contexto, os mecanismos de controle usualmente empregados nos países periféricos passam a ser condenados com argumentos econômicos, e mesmo morais.

O processo de liberalização financeira a que assistimos, desde então, nesses países tem duas faces intimamente interligadas: interna e externa. Além da desregulamentação da atividade bancária, ela envolve também a diversificação e a internacionalização do mercado de capitais, com a liberalização do regime de câmbio como parte constitutiva deste processo.

4.1.3 Liberalização do regime de investimentos estrangeiros

Na ordem econômica que vemos nascer depois da Segunda Guerra, os governos davam tratamento distinto às empresas, sem nenhum acanhamento, segundo a origem – nacional ou estrangeira – delas.

A partir do início dos anos 1980, esse estado de coisas começa a mudar. A liberalização dos regimes de investimento estrangeiro passa a constar do programa de reformas econômicas recomendado aos países em desenvolvimento e, como item de negociação internacional no âmbito do antigo GATT e sua sucessora, a OMC, assim como nos tratados de integração econômica regional, como o Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), a Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e outros fóruns. Envolvendo vasta gama de matérias, que se espalham por vários capítulos dos acordos em negociação – medidas comerciais relacionadas com investimentos, compras governamentais, mecanismos de resolução de conflitos –, o movimento em prol de um regime internacional de investimento estrangeiro tem como horizonte a criação de um espaço econômico global governado pelo mercado em que a utilização de predicados políticos para qualificar agentes econômicos perde todo sentido.

15. Sobre o conjunto deste tema ver Helleiner (1994).

4.1.4 Outra perspectiva: a liberalização da conta de capital

Liberalização do sistema de crédito, do mercado de capitais, do regime de câmbio e do regime de investimento externo. É possível tratar do conjunto destes elementos como aspectos de um único fenômeno: a liberalização da conta de capital. É o que faz Brune *et al.* em texto apresentado no Encontro anual da Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), em agosto de 2001. Intitulado *The Political Economy of Capital Account Liberalization*, o artigo historia o debate que vai culminar na vitória dos argumentos favoráveis à abertura da conta de capital e procura avançar na análise estatística dos determinantes das políticas de liberalização neste campo. Mas – e aí reside o nosso interesse – para fazer isto os autores foram levados a construir um “índice de abertura da conta de capital”.

Trabalhando com o *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restriction*, publicação do FMI que fornece dados sobre as políticas nesta área para 173 países, os autores constroem um “índice de abertura da conta de capital” com base em nove categorias de transações, a saber:

- pagamentos por transações invisíveis;
- rendas decorrentes de transações invisíveis;
- controles sobre transações de mercado de capitais no país;
- controles sobre transações de mercado de capitais no exterior;
- controles sobre operações de crédito no país;
- controles sobre operações de crédito no exterior;
- controles sobre investimento estrangeiro direto e imobiliário no país;
- controles sobre investimento direto e imobiliário no exterior; e
- controles sobre as disposições e a operação das instituições comerciais e de crédito. Cada categoria é codificada em termos binários: *fechada* – casos em que ocorrem restrições significativas; e *aberta* – casos em que o contrário se verifica. Atribuindo pontos a estas variáveis, os autores obtêm, por fim, um índice geral, com um espaço de pontuações possíveis que vai de zero – inteiramente fechada – a nove – inteiramente aberta. Com base nestes critérios, os autores pontuam os 173 países cobrindo um período de 27 anos – de 1973 a 1999.

Ainda que a operação de converter dados descritivos em índices numéricos contenha sempre um elemento expressivo de arbítrio e que, por isso, seus resultados devam ser encarados com máxima cautela, vale a pena registrar os resultados principais do exercício: *i*) os países ricos são os que apresentam maior

abertura na conta de capital; *ii*) estes países começaram a abrir suas contas de capital nos anos 1970, o que só vai acontecer na década de 1990, entre os países de renda baixa ou média; *iii*) houve amplo movimento de abertura da conta de capital na América Latina nesse período, ao contrário do que se deu no Oriente Médio e na África do Norte; *iv*) na África Subsaariana, os controles sobre a conta de capital tendem a ser fortes, mas alguns países – Congo, Uganda, Quênia e Zâmbia –, abriram suas fronteiras ao capital internacional; e *v*) a China e a Índia mantêm restrições sobre todos os tipos de transações monitoradas pelo FMI (BRUNE *et al.*, 2001, p. 12-13).

4.1.5 Liberalização do sistema de preços e salários

Mercados são sistemas de coordenação *ex post* de decisões tomadas isoladamente por multidões de agentes econômicos ligados entre si por cadeias de interdependência. O que assegura este feito é o funcionamento do mecanismo de preços.

Nem sempre, contudo, a solução produzida por intermédio desse mecanismo atende ao que é tido, em sociedades dadas, como de “interesse social”. Este “interesse” pode ser definido em termos de ideais de justiça ou em termos político-econômicos – por exemplo, o propósito de alterar a composição de fatores produtivos que caracteriza a economia em dado momento, em um processo cumulativo, ao longo do qual esta venha a se tornar mais rica, mais competitiva e menos vulnerável. Animados por este ou aquele objetivo – via de regra por uma combinação deles –, os Estados nunca permitiram que o mecanismo de preços atuasse, em todos os mercados, livremente.¹⁶

Válida em termos gerais, essa proposição é mais verdadeira ainda para os países da periferia. Aqui – por muito tempo – a norma foi a do Estado ativo, o qual, operando tipicamente em quadro de graves problemas sociais e sendo informado muitas vezes por visão determinada de futuro, interfere propositadamente nos preços para tornar possível a consecução de fins definidos.

Um dos ingredientes do pacote de reformas para o mercado é o estabelecimento de regras para evitar que isso aconteça. Liberação geral de preços e salários. Como nem sempre isso é possível, pois os mercados são imperfeitos e não raro ganham feição de monopólio, a diretriz passa a ser a de restringir ao mínimo os casos em que o controle de preços é dado como aceitável.

16. Por vezes a intervenção neste campo se dá por demanda dos próprios capitalistas, os quais, depois de inúmeras tentativas infrutíferas, recorrem ao Estado para resolver problemas de coordenação que resultam em prejuízos para todos em determinados setores de atividade. Foi este o caso do movimento pela regulação de várias indústrias nos Estados Unidos no início do século XX. Uma sugestiva interpretação histórica do movimento pela “racionalização da indústria” pode ser encontrada em Kolko (1963). Para uma análise rigorosa dos dilemas que impelem os capitalistas a esta atitude ver Bowman (1989).

4.1.6 Reformas tributárias

Presença obrigatória no rol das políticas de liberalização econômica, a reforma tributária é também o componente menos preciso e mais controverso do pacote de reformas. É que a tarefa de redesenhar o sistema tributário põe o legislador ante o desafio de harmonizar objetivos contraditórios e acomodar interesses conflitantes, que atravessam o conjunto da sociedade. Por este motivo, ao contrário do que acontece em outras matérias, não vamos encontrar aqui há um modelo bem definido, de validade supostamente universal. Em vez disso, o que obtemos são algumas diretrizes de caráter geral, como sejam, as de buscar a simplificação do sistema, evitar a tributação em cascata, desonerar a produção, reduzir as alíquotas e ampliar a base tributária. Além disso, alguns preceitos característicos, como a redução das taxas marginais de imposto sobre a renda das empresas e dos indivíduos.

4.1.7 Privatizações

Ente intrinsecamente contraditório, em sua dupla qualidade de centro de acumulação de capital e instrumento de política de governo, a empresa pública surge como uma anomalia no quadro do liberalismo econômico. Nem por isso deixa de ocupar um lugar importante nas economias capitalistas realmente existentes. Seja como resultado de ações de resgate de setores em crise financeira profunda, seja por ter sido considerada a melhor solução institucional para segmentos em que as externalidades são elevadas e a tendência ao monopólio muito aguda – caso dos serviços de utilidades públicas, por exemplo –, seja ainda porque constava – como exigência republicana ou “socialista” – do programa de partidos políticos em acentuada ascensão, o certo é que a figura da empresa pública tornou-se, depois da Segunda Grande Guerra, um dos traços definidores da chamada “economia mista”.

Na experiência dos países periféricos, a esses motivos adicionaram-se outros ainda, típicos de sua condição: a necessidade sentida de implantar indústrias cujos elevados requerimentos, em termos de mobilização de capital e tempo de maturação deste, excediam de longe a capacidade dos grupos locais e não logravam atrair o interesse do investidor estrangeiro – caso da siderurgia no Brasil e em tantos outros países; o imperativo político de conter, em certos limites, o capital estrangeiro na economia do país ou – caso de vários países na Ásia – de reforçar a posição econômica de grupos nativos *vis-à-vis* as minorias étnicas que tradicionalmente controlaram o comércio e a indústria (minorias chinesas), ou mesmo a adoção de modelos de desenvolvimento inspirados na industrialização soviética, baseados no planejamento central e na preponderância clara do Estado em todos os campos da economia.

No ambiente criado pelo movimento em prol da liberalização econômica nesses países, a figura da empresa estatal esteve sob forte ataque, desde o início. Contra ela foram levantados argumentos de ordem diversa, não raro contraditório-

rios: focos de ineficiência econômica; ameaça à empresa privada por sua tendência à diversificação, um dos principais fatores responsáveis pelo déficit público. Para todos e cada um destes problemas, uma solução ideal: a transferência do controle destas empresas ao setor privado. Na impossibilidade prática – política e/ou econômica – de realizar este programa em toda a linha, abertura do capital das empresas controladas pelo governo, a adoção de padrões empresariais de operação e financiamento – desvinculação do orçamento do governo – e contratos de gestão, entre outras fórmulas. Mas estas medidas são propostas como soluções transitórias: o objetivo final continua sendo a privatização plena.

4.1.8 Reforma previdenciária

Teoricamente, em condições muito específicas, o mercado assegura a exata remuneração devida aos fatores que intervêm na vida econômica. Como mercadoria fictícia, porém, um deles – a força de trabalho – apresenta esta particularidade perturbadora: esta é indissociável de seu detentor – de suas disposições pessoais e de seu ciclo biológico. A economia capitalista de mercado pressupõe, portanto, a solução não mercantil de dois problemas: a motivação disciplinada do trabalhador e a garantia de sua subsistência antes, durante e ao término de sua vida ativa.

Para fazer face ao primeiro desses problemas os capitalistas inventaram inúmeros dispositivos, combinando em dosagens diferentes incentivos positivos e negativos de distintos tipos, mas assentados todos na ameaça de demissão como *ultima ratio*. Historicamente, as primeiras tentativas de responder ao segundo previam a mobilização de recursos de ordem moral: junto ao próprio trabalhador – autocontrole, frugalidade, cuidado consigo e com seus dependentes – e aos grupos mais favorecidos da sociedade – caridade cristã traduzida em ações filantrópicas. Mas a inadequação desta resposta cedo tornou-se patente. A filantropia viola o pressuposto da autonomia e da igualdade entre os indivíduos.¹⁷ Quanto às exortações ao comportamento previdente por parte do trabalhador, elas desconhecem a verdade sociológica de que o horizonte temporal dos indivíduos varia em função da segurança de suas condições de existência. Por tais motivos, o Estado foi levado, cada vez mais amplamente, a assumir a responsabilidade por aquele problema, estabelecendo sistemas de pensões para pessoas idosas.

Não apenas nos países capitalistas avançados: na América Latina, em que uma ou outra de suas versões, o sistema de seguridade social foi adotado nas décadas de 1920 e 1930, e na África do Norte (Argélia, Egito e Marrocos), em que

17. Ainda no fim do século XVIII, um autor justamente famoso propunha elaborado sistema de proteção social e calculava o número de homens na Inglaterra que, depois de cinquenta anos de idade, "(...) podem sentir como necessário ou confortável serem amparados do que são capazes de amparar si mesmos, e não como um favor, mas como um direito". [E fazia questão de insistir:] "Esse amparo não é de natureza de caridade, mas de direito" ("may feel it necessary or comfortable to be better supported that they can support themselves, and that not as a matter of grace and favor, but of right". [E fazia questão de insistir:] "This support (...) is not of the nature of a charity, but of a right") (PAINE, 1969, p. 264-265).

os programas abrangentes de proteção social datam da década de 1950. Na África Subsaariana e na Ásia os sistemas de seguridade são mais seletivos e mais recentes.

Excetuadas as antigas colônias britânicas, várias das quais mantiveram até recentemente o sistema dos *provident funds* (cada trabalhador dispõe de uma conta, cujo valor reverte a ele quando as condições previstas para este fim são preenchidas), o sistema básico na maioria dos países seguiu e continua seguindo o tipo da repartição com benefícios definidos. Mas já há algum tempo este quadro vem mudando: alimentado pelas projeções sombrias quanto à viabilidade financeira no longo prazo deste modelo, e inspirado na reforma empreendida pioneiramente pelo Chile em 1981, ganhou corpo nas duas últimas décadas forte movimento em prol da transição para sistemas de seguridade social baseados nos princípios da capitalização, da administração privada, e da contribuição definida. Ao ser encampada pelo Banco Mundial, esta tese acabou por se converter em nova ortodoxia, embora encontre forte resistência nos Estados Unidos e em outros países centrais.¹⁸ Os advogados da reforma costumam revestir seus argumentos de uma roupagem técnica, mas – como no passado remoto – o que assistimos aqui também é a um conflito de fundo normativo. Nas palavras de dois especialistas,

A mudança do financiamento público (...) para o privado (...) no sistema de previdência social afastou o discurso das políticas mundiais de seguridade social de questões como justiça, inclusão social e igualdade de oportunidades, privilegiando uma dimensão mais técnica, relacionada à demarcação das responsabilidades públicas e privadas.¹⁹

4.1.9 Reforma do mercado de trabalho

Um dos focos da crítica neoliberal ao Estado de Bem-Estar, a rigidez do mercado de trabalho reaparece no discurso sobre as reformas nos países da periferia. Aqui, como lá, trata-se de “flexibilizar” as relações de trabalho, mediante a redução dos custos de demissão, a regulamentação de contratos temporários de trabalho, a diminuição de direitos trabalhistas legalmente definidos, o estímulo à negociação descentralizada – em suma, o aumento do poder empresarial sobre a força de trabalho.

No tocante aos países estudados, contudo, as mudanças nessa área parecem ter sido lentas e limitadas. Em alguns países, a legislação de trabalho sofreu ampla reformulação, como no Chile, sob os governos militares, mas essa não é a norma. Em geral, as reformas em matéria trabalhista têm sido poucas e de alcance bem limitado.

18. Para uma argumentação crítica competente ver Munnell (1999).

19. “*The shift from public provision of mandatory social security (...) to market provision (...) has moved the global social security policy discourse away from issues of social justice, social inclusion and equality of opportunity towards technical issues related to the demarcation of public-private financial responsibilities*” (DIXON; KOUZMIN, 2001, p.54-68).

Isso não quer dizer que os mercados de trabalho nos países em desenvolvimento tenham se mantido imunes aos ventos da mudança. Na verdade eles têm se transformado profundamente, e o aumento da informalidade é apenas a face mais visível e mais desagradável deste fenômeno.²⁰ Talvez, mais que qualquer outro, este fator ajude a explicar a timidez das políticas de liberalização nesta área.

4.2 As reformas nos países em desenvolvimento: convergências e contrastes

Se se tomar como referência o momento de consagração do discurso das reformas estruturais, os países estudados na pesquisa antes referida podem ser classificados em três grupos: *reformadores precoces* – Chile, Argentina, e Turquia; *retardatários* – África do Sul, Brasil, Colômbia, Coreia, Egito, Etiópia, Índia, Sudão, Zâmbia; e *intermediários* – os demais –, com uma única exceção, o Irã, que se manteve à margem do movimento de liberalização econômica nos anos 1990.

Entre os países do primeiro grupo, o Chile é o que mais se sobressai. Formulada e conduzida, a partir de 1975, por equipe de economistas doutrinariamente orientados, a reestruturação da economia chilena foi percebida, desde o início, como teste crucial pelos defensores, até então ainda marginalizados, do neoliberalismo.²¹ Tendo iniciado o seu primeiro experimento liberal-reformista pouco depois da instalação da Junta Militar, em 1976, a Argentina tem lugar garantido neste grupo. A Turquia parece constituir um caso limite: com medidas de abertura comercial introduzidas já em 1980, como núcleo do programa de liberalização do ministro Turgut Özal, que rompia com a ideologia do “estatismo” – quadro de referência normativo das políticas econômicas no país desde a década de 1930 –, a Turquia aproxima-se dos seus colegas de grupo. Mas deles se distancia pelo caráter limitado das iniciativas propostas e pela maneira relativamente moderada com que foram perseguidas.

Entre os “reformadores tardios” o caso extremo é o da África do Sul. Excepcional pela natureza racial da intervenção do Estado na economia – subordinação dos instrumentos de política econômica ao imperativo de reforçar o sistema do *apartheid* – a despeito de algumas medidas de liberalização financeira no fim da década de 1980, é sob o governo do Congresso Nacional Africano (ANC) que o tema da reforma econômica ganha centralidade. Isto se dará em 1996, com a oficialização das metas e das recomendações contidas no Growth Employment and Redistribution (Gear), documento programático oriundo do Ministério das Finanças: disciplina fiscal, combate à inflação,

20. Para citar apenas um trabalho – sobre caso pouco conhecido no Brasil – na copiosa literatura a respeito do tema, remetemos o leitor a Bhattacharjee (1999). O tema da informalidade tem dominado boa parte da discussão sobre o mercado de trabalho no Brasil. Para uma análise comparativa no marco latino-americano, ver Altimir (1997, p. 3-30) e Klein e Tockman (2000, p. 7-30).

21. Sobre a primeira fase das reformas no Chile e a orientação ideológica de seus condutores ver, entre outros, Foxley (1988).

estímulo às exportações – por meio da liberalização cambial, da privatização e da criação de um ambiente favorável ao investimento externo.²²

No grupo intermediário – países que tomam, com maior ou menor relutância, o caminho das reformas durante a década de 1980 –, vamos encontrar situações muito diferenciadas. De um lado, os países asiáticos – todos, exceto a Coreia e a Índia: Filipinas (1986), Indonésia (1988), Malásia (1988), Paquistão (1988), Tailândia (1986); de outro – excluído o Irã – os grandes exportadores de petróleo: Argélia (1984), Nigéria (1986), Venezuela (1989). O México (1986), que na época tinha o petróleo como principal produto em sua pauta de exportações, também integra este grupo. A convergência entre estes países é notável: quase todos operam mudanças estratégicas em seus modelos de política econômica no curto espaço de cinco anos (de 1984 a 1988) – a Venezuela fica no limite; a reviravolta dada pelo recém-eleito Andrés Perez acontece em fevereiro de 1989. Dois elementos ajudam a esclarecer a coincidência. Primeiro, a pressão intensificada dos Estados Unidos pela adoção generalizada do pacote de reformas e a depressão de preços do petróleo e de outras *commodities* em meados da década, que fragilizou sobremaneira os governos dos países exportadores destes bens, tornando-os muito mais vulneráveis às pressões mencionadas.

O comentário anterior remete-se a outro aspecto importante: as condições em que se dá em cada país a opção pelas políticas de reformas. Vistos deste ângulo, estes países se diferenciam em dois grupos nitidamente distintos: o primeiro – que reúne a maioria deles – faz esta escolha em situação crítica, senão desesperadora, quase sempre sob o peso das condicionalidades cruzadas dos organismos internacionais (FMI e BIRD), de cujo apoio dependem para reconduzir suas economias a uma situação pelo menos aceitável – nesta categoria vamos encontrar muitos países da África Subsaariana e casos bem conhecidos da América Latina. Outros parecem ter sido impelidos muito menos pelo sentimento de necessidade imperiosa e urgente, e muito mais pela percepção das vantagens a alcançar com a mudança empreendida. Mesmo que estes países enfrentassem dificuldades econômicas por ocasião da mudança, estas seriam relativamente brandas e logo seriam superadas – todos os asiáticos aninham-se neste grupo.²³

“Precoces” e “retardatários”; “enfermos” e “saudáveis”. Entre os países estudados há ainda uma terceira diferença que deve ser salientada: trata-se do caráter contínuo ou descontínuo do processo de reformas. Embora envolvam, em seu

22. Sobre a trajetória sul-africana em direção às políticas de liberalização econômica, baseamo-nos em Munck (1994, p. 205-217), Natrass (1994, p. 219-225) e Bond (2000).

23. O tema da relação entre crise e reforma econômica ocupa um lugar de destaque na literatura especializada. Para uma boa apresentação dos argumentos em tela e uma estimulante análise comparativa de dois casos, casos emblemáticos, ver Corrales (1999, p. 3-29).

início, um ato de vontade expresso pelas mais altas autoridades, reformas econômicas não são obras de governo: elas se alimentam do agir descentralizado de um sem-número de agentes econômicos e das estratégias perseguidas por atores políticos e sociais. Por isso tendem a se estender no tempo, ultrapassando de muito o mandato dos governos que as introduziram. Mas como as reformas produzem efeitos contraditórios sobre os diferentes grupos na sociedade e como seu êxito econômico e político não está nunca de antemão garantido, nem sempre isto acontece, como se pode constatar facilmente pela rememoração da experiência histórica de três países vizinhos: a Argentina, a Bolívia e a Venezuela.

Menos dramáticas, descontinuidades marcam ainda a experiência das reformas liberalizantes na Argélia (1988-1989) e na Índia – iniciado em 1986, o programa foi interrompido em 1988, depois do assassinato de Rajiv Gandhi, para ser retomado anos mais tarde por Narashima Rao, em 1991.²⁴

Em franca contraposição a esses casos, o Chile persevera no caminho das reformas há quase trinta anos – apesar da crise brutal que experimentou em 1982 e da transição política no fim dos anos 1980. Com mudanças e adaptações não desprezíveis, o Chile destaca-se mais que qualquer outro país de nossa amostra como exemplo de continuidade das políticas para o mercado.

Esse elemento está presente também na trajetória de muitos países, entre os quais o Brasil. Apesar da crise política que desembocou no *impeachment* de Collor de Mello, não houve solução de continuidade no processo de reformas: a abertura comercial, a liberalização financeira, as privatizações e os outros itens de seu programa foram mantidos zelosamente fora da pauta de discussão durante a crise. Não surpreende, portanto, que as reformas liberalizantes continuassem presentes como pontos prioritários na agenda dos governos que lhe sucederam (VELASCO E CRUZ, 1997).

5 O IMPACTO DA CRISE FINANCEIRA GLOBAL E O PAPEL DO ESTADO: REFLEXÃO SOBRE A EXPERIÊNCIA LATINO-AMERICANA

Falar de processos em curso é sempre arriscado. Mas o risco é muito maior quando nos propomos a excogitar sobre as consequências de um processo como este – a crise econômica global –, cuja característica mais notável é a ocorrência de deslocamentos bruscos, de intensidade máxima, que tornam difíceis – ou mesmo ociosas – quaisquer tentativas de projeção.

Ora, se a crise está em curso, e se o seu ritmo e seus contornos permanecem indefinidos, como falar em consequências da crise?

24. Esta observação telegráfica contém uma simplificação consciente. Como registra um estudioso da política econômica indiana, as reformas saem da agenda nacional, mas continuam avançando em Maharashtra, o estado mais rico da Federação, ver Jenkins (1999, p. 10).

Não há como responder de forma cabal esta pergunta, mas podemos tomar algumas precauções a fim de minimizar o risco do empreendimento.

A primeira coisa a fazer, nos parece, é observar os acontecimentos da conjuntura em perspectiva de longo prazo. A segunda providência útil é distinguir as consequências diretas – o impacto imediato da crise no comportamento das economias latino-americanas – das consequências indiretas – efeitos encadeados, nos quais economia e política combinam-se, de forma indissociável.

Quando contemplamos a experiência de reformas econômicas na América Latina em seu conjunto, a avaliação que fazemos é mista, na melhor das hipóteses. Nos marcos institucionais conformados por estas reformas, rompeu-se o padrão de inflação muito alta, que por muitas décadas caracterizou o modo de operação de grande parte das economias no continente; ampliou-se o fluxo de comércio com o exterior; introduziu-se uma disciplina inédita nos gastos públicos; e se produziu uma modernização importante nos aparelhos produtivos de muitos países.

Por outro lado, cristalizou-se uma lógica de gestão das políticas econômicas que parecia condenar os países latino-americanos a conviver com taxas de crescimento relativamente baixas, em economias muito vulneráveis às oscilações das conjunturas internacionais. E não é só isso. Uma lógica que cristalizava em nossas economias padrões de funcionamento muito pouco compatíveis com a aspiração de alcançar as condições características das economias desenvolvidas comuns às nossas elites, às classes médias e a amplos segmentos das classes populares.

Em quase todos os países assistimos nesse período a uma acentuada transferência de ativos a grupos estrangeiros, a uma perda importante no peso relativo da indústria e, em alguns deles, a uma involução na pauta das exportações, com uma queda paulatina da participação dos bens mais dinâmicos e de maior valor agregado.²⁵

O contraste com a Ásia Oriental é eloquente. Não se trata apenas do maior dinamismo econômico destes países. Com diferenças notáveis, por certo, eles realizam, todos, um movimento de *up grading* em direção à economia de conhecimento. Isto não acontece em nossa região, sendo muito reduzido, em termos absolutos e relativos, o investimento em Ciência e Tecnologia (C&T) – o Brasil destaca-se como exceção parcial a esta generalização.

Se os resultados econômicos alcançados foram frustrantes, o balanço social do período das reformas foi muito mais. É verdade, como indicam os dados

25. O México parece ser uma exceção. Como revelam as estatísticas, o peso dos produtos dinâmicos em sua pauta de exportação tem aumentado. Esses dados, porém, devem ser vistos com extrema cautela. Se eliminadas as duplas entradas, que expressam o elevado grau de integração com a economia dos Estados Unidos, resultados seriam bem mais medíocres.

mais confiáveis, houve no continente alguns avanços: as taxas de analfabetismo caíram; a escolaridade aumentou em todos os níveis; a desnutrição diminuiu; e a expectativa de vida ao nascer é por toda parte maior hoje do que no passado. Houve também progressos inegáveis no combate à pobreza e à indigência. Mas estes desenvolvimentos são contrabalançados por outras mudanças que vão em sentido contrário: a desocupação urbana aumentou acentuadamente; também se agravou a precariedade ocupacional, com uma queda expressiva da proporção do emprego assalariado na população economicamente ativa; os rendimentos médios do trabalho assalariado sofreram uma deterioração clara; e a cobertura da proteção social se contraiu. Ao fim e ao cabo, a América Latina continua como a região mais desigual do mundo, com cerca de 210 milhões de pobres, mais de 80 milhões de indigentes e uma diferença obscena entre a renda e os estilos de vida dos 10% mais pobres e aqueles desfrutados pelos dos 10% mais ricos (CEPAL, 2006).

Os conflitos sociais derivados de um tal estado de coisa são endêmicos em quase todos os países e, em alguns deles, traduziram-se em situação de crises políticas agudas e abertas, como na Bolívia, no Equador, na Venezuela e, ainda há pouco, na Argentina. Com variações de graus, por todo o continente o resultado destes vinte e tantos anos de reformas neoliberais é um tecido social esgarçado, em que a lei não alcança os poderosos e não chega a proteger os mais fracos; em que a criminalidade expande-se irrefreadamente; sociedades conseguem manter certo grau de coesão – algumas mais que outras – mas não parecem ser capazes de oferecer uma imagem inspiradora de futuro a seus jovens. O fenômeno da emigração, novo para muito destes países – pensamos sobretudo no Brasil, naturalmente – tem muito a ver com este fracasso.

Esses resultados decepcionantes vêm alimentando, desde meados dos anos 1990, a crítica ao chamado Consenso de Washington, que está na base das mudanças observadas na agenda das organizações internacionais. O espaço não permite dar a atenção devida ao tema, mas alguns registros são indispensáveis: *i*) em alguma medida, estas organizações se afastam, todas, da visão economicista prevalente no período prévio; *ii*) este movimento foi impulsionado pelas sucessivas crises financeiras sobrevindas em diferentes regiões do mundo desde meados da década; *iii*) a distância que tomam da antiga ortodoxia varia consideravelmente – o FMI permanecendo bem mais próximo daquela visão do que o Banco Mundial, e este do que o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); *iv*) o elemento comum a todos é a integração da dimensão socioinstitucional nos diagnósticos e nas propostas, com a proposição de reformas ditas de “segunda geração”; *v*) algumas destas organizações passam a dar prioridade aos temas da descentralização, da participação da sociedade civil e da democracia em suas formulações; *vi*) dissemina-se nestes organismos o reconhecimento de que a efetividade e os resultados das políticas dependem dos contextos em que são implementadas, condições que variam de um país a outro –

o que exclui a pretensão tão forte em passado recente de eleger um modelo de políticas como paradigmático.²⁶

Mais importante para os propósitos deste capítulo, porém, é a insatisfação popular que os resultados das reformas provocam. É ela que explica, em grande medida, a mudança de atmosfera produzida no continente desde o fim da década passada. Mudança cuja expressão mais conspícua é a eleição de governos de esquerda em tantos países. As circunstâncias que cercaram a vitória destas forças variam muito, de um caso a outro. Mas em todos eles vamos encontrar este elemento comum: a reação, muitas vezes irada, produzida pelo sentimento de que as expectativas criadas pelo discurso das reformas – o qual se pôde apoiar em um primeiro momento nos êxitos alcançados no *front* da estabilidade monetária – tinham sido desmentidas pela realidade.

Os governos de esquerda denunciaram esse discurso e se afastaram – alguns mais, outros menos – das políticas que ele tinha inspirado. Ao fazer isso, colheram resultados importantes. Em alguns casos, como na Argentina e na Bolívia, reconstruíram economias devastadas por crises financeiras severas. Em quase todos, vamos observar avanços muito significativos nas políticas sociais. Eles foram favorecidos, porém, pelas condições excepcionais da economia mundial nos últimos cinco ou seis anos.

Ao mudar de forma tão acentuada o contexto em que esses governos operavam, a crise econômica internacional suscita a questão inquietante: como este continente que viveu em passado recente o trauma da moratória da dívida externa, da hiperinflação, da estagnação prolongada e da recessão profunda – depois de ciclos muito curtos de crescimento – este continente mergulhado em uma crise social crônica e sacudido tantas vezes por crises políticas agudas como vai se comportar diante de mais este desafio?

Filha das taras do sistema financeiro conformado nos países centrais nas últimas décadas, a crise chega a nós por vários caminhos: *i*) pelo corte abrupto das linhas de crédito, que afetaram imediatamente as exportações; *ii*) pela queda nos preços de produtos importante na pauta de exportação de nossos países; *iii*) pela queda acentuada no valor das remessas internacionais realizadas por trabalhadores migrantes – fator que afeta particularmente o México e países da América Central; *iv*) pela queda na arrecadação fiscal; *v*) pela redução no ritmo de implantação de projetos em curso e suspensão de investimentos planejados – devido à escassez de crédito e, sobretudo, à grande incerteza que paira sobre os cenários macroeconômicos; *vi*) pela contração do consumo, em consequência do encolhimento do crédito e das incertezas das famílias quanto aos seus rendimentos no curto e no

26. A literatura sobre o tema é vastíssima. Para uma reconstituição meticulosa do debate sobre as reformas na América Latina e uma interpretação abrangente de sua evolução, ver Panizza (2009).

médio prazo. O resultado agregado destes fatores é a retração severa do nível de atividade e o aumento do desemprego.

Diante desse quadro, os governos da região reagiram de forma típica: adotaram políticas fiscais e monetárias expansivas, para reduzir o impacto da crise sobre o nível de atividade econômica, e ampliaram o raio das políticas sociais – para sustentar a demanda e atenuar o impacto da crise sobre as condições de vida dos setores mais vulneráveis da população. Além disso, empregaram variada gama de mecanismos para proteger os produtores internos da concorrência internacional, percebida crescentemente como ameaçadora por muitos setores.

Os países variam muito nas condições que reúnem para desenvolver políticas contracíclicas como as descritas. No Brasil, o exercício delas foi facilitado pela existência de extensa rede de bancos públicos, pela acumulação nos últimos anos de vultosas reservas internacionais e, ironicamente, pelo elevado patamar em que se encontravam as taxas de juros antes da crise. O Chile foi favorecido pela constituição prévia de um fundo de estabilização, que – na conjuntura da crise – permitiu a implementação de um programa de estímulo econômico estimado em 4 bilhões de dólares, que incluía programas públicos em infraestrutura e transferências de fundos à Corporação Nacional do Cobre do Chile (Codelco) para viabilizar novos planos de investimentos no setor (ANCOCHEA, 2009, p. 134-155). Brasil e Chile: não por acaso seus presidentes vêm atravessando este período crítico com taxas espetaculares de aprovação popular.

Em outros países, as restrições com que se deparam os governos são muito maiores. A Argentina é um deles. Tendo de administrar uma situação fiscal já delicada antes da crise, o governo Kirchner foi induzido a tomar medidas de eficácia mais duvidosa e sabor amargo para amplos setores da população. Certamente, outros fatores terão contribuído significativamente, mas o agravamento do quadro econômico certamente terá ajudado a preparar o terreno para a derrota eleitoral que sofreu nas eleições legislativas de junho próximo passado.

A alusão a esses três países – Chile e Argentina com processos eleitorais em 2009 e o Brasil no ano seguinte – é oportuna, porque permite especificar melhor a pergunta formulada antes: pelo que se viu, foi muito amplo na América Latina o movimento de tomada de distância em relação ao modelo neoliberal de políticas econômicas. Este movimento, mais pronunciado em alguns países do que em outros, foi efetuado por governos genericamente tidos como de esquerda, ainda que entre eles existam diferenças muito nítidas. Seu advento foi propiciado pelo esgotamento das políticas neoliberais, como se viu. Agora, estes governos se veem na contingência de administrar nova crise. Nos próximos dois anos e meio a América Latina será varrida por uma onda eleitoral, envolvendo sucessões presidenciais em 15 países. No plano das políticas econômicas, o que esperar de tudo isso?

Levando em conta as reservas formuladas no início deste tópico – no momento, as indicações a respeito do comportamento das principais economias do mundo parecem afastar o cenário sombrio da depressão global que há poucos meses, porém, parecia muito plausível – devemos assumir o risco de terminar este documento com algumas conjecturas sobre desenvolvimentos futuros.

A primeira delas diz respeito à irreversibilidade de muitas das mudanças verificadas nos últimos anos. Com esta fórmula queremos sugerir que a hipótese do retorno do modelo neoliberal, com sua fé proclamada nas “soluções de mercado” para todos os problemas, deve ser afastada, mesmo se considerarmos a eventualidade de vitória de partidos conservadores em muitos dos países hoje governados por forças de esquerda ou centro-esquerda, no continente. Esta afirmativa se apoia em duas considerações: *i*) dos efeitos duradouros das políticas implementadas por estes governos nos anos precedentes – que alteraram a agenda das políticas públicas nos seus respectivos países, incorporando amplos segmentos sociais cujas demandas não poderão ser reprimidas, sem que se tenha que arcar com um custo político exorbitante, incompatível até mesmo com as aparências mais superficiais da democracia representativa – basta pensar no que significaria, no Brasil, a desativação de um programa social, como o Programa Bolsa Família (PBF), ou, na Bolívia, o programa de distribuição de bônus para os alunos da rede escolar, o Programa Juancito Pinto; e *ii*) do efeito sobre a agenda das organizações multilaterais das sucessivas crises financeiras – e particularmente dessa última, que eclodiu nos centros nevrálgicos do capitalismo internacional, obrigando os governos dos países centrais a intervir no mercado de formas até então inconcebíveis. Por mais que, ao fim e ao cabo, os circuitos da acumulação financeira sejam preservados sem alterações institucionais mais profundas, é bem pouco provável que as propostas de expandi-los contem com o consenso que as beneficiou um dia.

A segunda e a terceira conjecturas põem em cena os efeitos indiretos da crise financeira – no terreno do debate econômico e no plano da política.

Pode-se formular a segunda conjectura como um comentário à avaliação feita por Martin Wolf, logo após a decisão do Federal Reserve de resgatar o banco de investimento Bear Stearns, em março de 2008. Para o prestigioso articulista do *Financial Times*, este ato marcaria o reconhecimento explícito, pelo “protagonista principal do capitalismo de livre mercado” de que ela era estava terminada.

A questão da autoridade de Martin Wolf para fazer um julgamento tão forte não tem o menor interesse. Mas o argumento que ele usa em seu apoio é relevante. Vale a pena lê-lo.

Se os próprios Estados Unidos se afastam do modelo da desregulamentação financeira, esse fato vai ter amplas implicações globais. Até recentemente, era possível dizer aos chineses, aos indianos ou àqueles que sofreram crises financeiras significativas nas últimas duas décadas que havia um sistema financeiro ao mesmo tempo livre e robusto. Esse não é mais o caso. Será realmente difícil persuadir esses países de que as falhas de mercado que se manifestaram nos Estados Unidos e em outros países ricos não são uma advertência horrível. Se os EUA, com sua vasta experiência e todos os seus recursos, foram incapazes de evitar aquelas armadilhas, por que, eles não de indagar, devemos acreditar que nos sairemos melhor? (WOLF, 2008).

Este trecho foi escrito no longínquo primeiro trimestre de 2008, muito antes dos cataclismos que abalaram o sistema financeiro internacional e levaram os governos de todo o mundo a intervir de forma muito mais profunda e brutal no mercado. À luz destes acontecimentos, a ideia de que o modelo prévio possa vir a ser apresentado novamente aos países em desenvolvimento como receita certa para o sucesso parece carente de qualquer plausibilidade. Ainda que as forças interessadas neste programa continuem poderosas, elas não conseguem mais produzir o consenso mínimo para lhe dar efetividade.

Mas não é tudo, a crise financeira internacional vem reforçar significativamente uma tendência de redistribuição de poder relativo entre os Estados, que já se operava de forma visível antes dela, em suas duas faces: o deslocamento do eixo econômico em direção ao Oriente – Índia incluída – e o relativo enfraquecimento dos Estados Unidos no terreno geopolítico, em virtude dos fracassos acumulados no Iraque e no Afeganistão e da crescente autonomia exibida por potências rivais. Ora, como pudemos ver neste capítulo, a construção e a reconfiguração da ordem econômica internacional depois da Segunda Guerra foram realizadas sob a liderança dos Estados Unidos. O fato de esta liderança encontrar-se em causa no presente é um motivo adicional para julgar pouco provável a reimposição de um modelo único de política econômica, que faça tabula rasa das mudanças – nacionalmente diferenciadas – que estão a ocorrer no papel do Estado.

REFERÊNCIAS

- ALTIMIR, O. Desiguald, Empleo y Pobreza en América Latina: Efectos del Ajuste y del Cambio en el Estilo de Desarrollo. **Desarrollo Económico**, v. 37, n. 145, 1997.
- ANCOCHEA, D. S. Crecimiento y cohesión social: El modelo económico en América Latina desde los años 90 hasta la Gran Crisis – Un modelo razonable o un fracaso liberal? **Revista CIDOB d’Affers Internacionals**, n. 85-86, 2009.
- ARMSTRONG, P.; GLYN, A.; HARRISSON, J. **Capitalism since World War II**. The making and breakup of the great boom. Londres: Fontana Paperbacks, 1984.
- BARKIN, S. (Ed.). **Worker Militancy and Its consequences, 1965-75**. New York; Washington; London: Praeger Publishers, 1975.
- BHATTACHERJEE, D. **Organized Labour and Economic Liberalization in India: Past, Present and Future**. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1999 (Discussion Paper, 105).
- BOND, P. **Elite Transition: From Apartheid to Neoliberalism in South Africa**. London; Pietermaritzburg: Pluto Press; University of Natal Press, 2000.
- BOWMAN, J. R. **Capitalist Collective Action: Competition, Cooperation and conflict in the Coal Industry**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- BRUNE, N. *et al.* The Political Economy of Capital Account Liberalization. *In*: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION (APSA), San Francisco: Apsa, 31 Aug. 2001.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *In*: MARCH, J. G. **Decisions and Organizations**. Oxford: Wiley-Blackwell, 1991.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Panorama Social de América Latina**. Santiago do Chile: Cepal, 2006.
- CORRALES, J. Contribuyen las crisis económicas a la implementación de reformas de mercado? La Argentina y Venezuela en los “90”. **Desarrollo Económico**, v. 39, n. 153, 1999.
- DIGGINS, J. P. **The Rise and Fall of the American Left**. New York: W. W. Norton & Company, 1992.
- DIXON, J.; KOUZMIN, A. The Privatization of Social Security: Governance Challenges of Partnership Provision. **Asian Review of Public Administration**, v. 13, n. 1, p. 54-68, 2001.
- EICHENGREEN, B. **The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond**. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2007.

ESPÓSITO, C. Influencing aid recipients: Marshall Plan lessons for contemporary aid donors. *In*: EICHENGREEN, B. (Ed.). **Europe's Post-War Recovery**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

FOXLEY, A. **Experimentos Neoliberales en América Latina**. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1988.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restriction. **International Monetary Fund**, Washington, diversos números. Disponível em: < <http://www.imf.org/external/data.htm>>.

GOLD, D. A. The Rise and Decline of the Keynesian Coalition. **Kapitaliststate: Working Papers on the Capitalist State**, 1978.

GRAMSCI, A. Americanismo e fordismo. *In*: GRAMSCI, A. **Maquiavel, a política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

HELLEINER, E. **States and The Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990s**. Ithaca; London: Cornell University Press, 1994.

HENNINGS, K. H. West Germany. *In*: BOLTHO, A. (Org.). **The European Economy: Growth and Crisis**, Oxford: Oxford University Press, 1982.

HUNTINGTON, S. P. **American Politics: The Promise of Disharmony**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

IRWIN, D. A. The GATT's contribution to economic recovery in post-war Western Europe. *In*: EICHENGREEN, B. (Ed.). **Europe's Post-War Recovery**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

JENKINS, R. **Democratic Politics and Economic Reform in India**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

KLEIN, E.; TOCKMAN, V. La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. **Revista de la Cepal**, n. 72, p. 7-30, 2000.

KOLKO, G. **The Triumph of Conservatism: A Reinterpretation of American History 1900-1916**. New York: The Free Press, 1963.

MAIER, C. S. **Recasting Bourgeois Europe: Stabilization in France, Germany, and Italy in the Decade After World War I**. Princeton: Princeton University Press, 1975.

_____. The politics of productivity: foundations of American international economic policy after World War II. *In*: _____. **In search of stability. Explorations in historical political economy**. Cambridge: Cambridge UP, 1987.

MERMELSTEIN, D. The Crisis in Historical Perspective: An Economic Chronology. *In*: MERMELSTEIN, D. (Ed.). **The Economic Crisis Reader**. New York: Vintage Books, 1975.

MILWARD, A. S. *The reconstruction of western Europe, 1945-51*. Berkeley: University of California Press, 1984.

MUNCK, R. South Africa: The great economic debate. **The Third World Quarterly**, v. 15, n. 2, 1994.

MUNNELL, A. H. Reforming Social Security: The Case Against Individual Accounts. **National Tax Journal**, 52, p. 803-818, Dec. 1999.

NASSAU, A. A. **Worlds Apart**: The North-South Divide and the International System. London; New Jersey: Zed Books, 1993.

NATTRASS, N. South Africa: the economic restructuring agenda – a critique of the MERG report. **Third World Quarterly**, v. 15, n. 2, p. 219-225, June 1994.

PAINE, T. **The Rights of Man**. Harmondsworth: Penguin Books, 1969.

PANIZZA, F. **Contemporary Latin America**: Development and Democracy Beyond the Washington Consensus. London; New York: Zed Books, 2009.

RODRIK, D. Credibility of Trade Reform: a Policy Maker's Guide. **The World Economy**, v. 12, n. 1, 1989.

RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *In*: KRASNER, S. D. (Ed.). **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1989.

SHONFIELD, A. **Capitalismo moderno**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

SOSKICE, D. Strike Waves and Wage Explosions, 1968-1970: an Economic Interpretation. *In*: CROUCH, C.; PIZZORNO, A. (Ed.). **The resurgence of Class Conflict in Western Europe Since 1968**. New York: Holmes & Meier Publishers, 1978, v. 2, p. 221-246.

TRADE And foreign exchange Policies in Iran: Reform Agenda, Economic Implications And Impacto On the Poor. **Social and Economic Development Group**. Middle East and North Africa Region. World Bank, Report n. 22953, 2001.

VELASCO E CRUZ, S. C. O Impeachment: uma crise singular. *In*: VELASCO E CRUZ, S. C. **O presente como história**: economia e política no Brasil pós-64. Campinas: IFCH/UNICAMP, 1997 (Coleção Trajetória, 3).

_____. **Trajetórias**: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

WOLF, M. The rescue of Bearn Stearns marks liberalisation's limit. **Financial Times**, 25 mar. 2008. Disponível em: <<http://blogs.ft.com/economistsforum/2008/03/the-rescue-of-bear-stearns-marks-liberalisation%e2%80%99s-limit/>>.

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO: TRAJETÓRIAS DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NA AMÉRICA LATINA*

1 INTRODUÇÃO

A América Latina aderiu ao planejamento na segunda metade do século XX privilegiando a ação do Estado e as estratégias de desenvolvimento baseadas em uma visão de longo prazo. Ela passou a desempenhar papel central na reestruturação da atividade econômica e governamental. Entretanto, a despeito de seu êxito inicial em dinamizar as economias da região, tornou-se alvo de frequentes críticas na medida em que dinâmicas globais colocaram em questão o próprio papel do Estado a partir dos anos 1970. O rápido desmonte das estruturas de estatais ao longo dos anos 1980 e 1990 como consequência da crise da dívida externa e a aplicação da agenda do chamado Consenso de Washington deixaram marcas profundas na América Latina da qual ela ainda se recupera.

Após um período no qual o ideal do Estado mínimo exerceu grande influência nas práticas governamentais da região, o aumento do passivo social e a falha em produzir desenvolvimento contínuo e sustentável ao conjunto dos países da América Latina, torna-se necessário compreender a trajetória do desenvolvimento em sua longa duração.

As seções que se seguem buscam colocar em perspectiva histórica a trajetória do planejamento na América Latina em três momentos. O primeiro diz respeito ao período de sua implantação a partir da década de 1950. O segundo procura analisar as motivações que levaram à crítica e ao refluxo das práticas do planejamento entre os anos 1970 e 1990. Por fim, busca-se compreender os resultados de tal refluxo na primeira década do século XXI, a partir de uma avaliação das consequências dos ajustes estruturais realizados na década anterior. Tendo como base este diagnóstico, busca-se delinear algumas propostas sobre o papel que o Estado e o planejamento podem desempenhar hoje.

* Este capítulo representa uma versão resumida e traduzida de parte de um estudo extenso e detalhado oferecido pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) ao projeto do Ipea. Em particular, destaca-se aqui uma visão de conjunto que, no estudo original, baseia-se nas experiências particulares dos seguintes países: Argentina, México, Chile, Colômbia, Venezuela, Peru e Costa Rica.

2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANEJAMENTO NACIONAL DEPOIS DA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

O planejamento governamental experimentou um grande incremento nas três décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial. Os países latino-americanos criam, em diferentes momentos nos anos 1950 e 1960, instituições especializadas, no nível mais alto dos governos, destinadas fundamentalmente a desenhar e definir planos nacionais de desenvolvimento econômico e social (CIBOTTI; NUNEZ; SAINZ, 1974).

Essas instituições, com grandes agências encarregadas de implementar e monitorar a execução do planejamento, alteraram a estrutura do setor público. Incidiram igualmente em seu modo de funcionamento, pois eram responsáveis por orientar, em maior ou menor medida, as ações das distintas unidades administrativas dos governos no nível nacional, subnacional e regional.

As inovações institucionais e a implementação do planejamento, dos programas e das políticas a que deram origem responderam às responsabilidades crescentes que o Estado lhes designou nos âmbitos econômico e social, particularmente a partir dos anos 1930.¹

A grande depressão mundial do começo da década desarticulou as correntes comerciais e as atividades produtivas dos países gerando severas consequências econômicas e sociais. Estes fatos contribuíram para o abandono progressivo das concepções liberais, predominantes até então, que reduziam as responsabilidades dos governos apenas a certas funções básicas. Os governos latino-americanos na década seguinte tiveram de enfrentar, além disso, as distorções criadas pela Segunda Guerra Mundial, com seus efeitos no comércio exterior, nas economias externas e nas condições sociais dos países.

O desenvolvimento do planejamento nos países e nas regiões tem raízes profundas que se estendem até esses dois grande fenômenos globais. Ambos interromperam a dinâmica das economias capitalistas desenvolvidas e desarticularam o sistema de relações econômicas internacionais preexistente. O planejamento significou, para as economias latino-americanas, uma profunda transformação no tipo de inserção dependente do século XX. Suas consequências para o funcionamento das economias e sociedades da região foram tão poderosas que geraram, também, significativas mudanças no conjunto das instituições públicas e no papel que desempenhavam. É neste contexto que se produz a fase de desenvolvimento da planificação nos países da América Latina.

1. As novas responsabilidades públicas foram consagradas na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), na qual os membros da Organização das Nações Unidas (ONU) comprometeram-se a assegurar o respeito efetivo "dos direitos econômicos, sociais e culturais" das pessoas (Art. 22).

2.1 As condições econômicas e sociais

Com o fim do conflito bélico, as economias da região estavam relativamente fechadas em suas relações com o resto do mundo, com desequilíbrios internos que as faziam muito vulneráveis a fenômenos inflacionários e problemas na balança de pagamentos, sem que as empresas tivessem acesso aos mercados internacionais de capital. A estrutura produtiva caracterizava-se por possuir um setor exportador extremamente dependente de alguns poucos produtos primários, por um atraso tecnológico no resto da produção e por uma persistência de um vasto setor de subsistência, concentrado principalmente nas atividades agrícolas, pecuárias e extrativistas.

O atraso tecnológico afetava especialmente a indústria, que havia se desenvolvido durante os anos 1930, até a Segunda Guerra Mundial, para substituir as importações de bens que não podiam ser comprados nos mercados dos países mais avançados. Esta indústria havia se concentrado naquelas atividades que utilizavam tecnologias mais conhecidas e de menor intensidade de capital. A recuperação das correntes do comércio internacional e seu rápido crescimento depois da guerra representaram um sério desafio competitivo que demandou altas tarifas e diversas políticas de proteção para superá-lo.

A dependência de alguns poucos produtos primários de exportação, somada aos termos de cambio voláteis e decrescentes, aliada a uma indústria que havia substituído importações sem deixar de requerer insumos e bens de capital importados, se traduziam em uma alta vulnerabilidade das contas externas. Durante os períodos de auge, nos quais o crescimento da produção e da renda aumentava rapidamente a demanda por importações, criaram-se débitos correntes na balança de pagamentos, cujo financiamento estava restrito basicamente a escassas fontes oficiais.² Com isso, a dívida pública dos países da região elevou-se persistentemente.

Ao mesmo tempo, os países experimentaram fenômenos demográficos de grande magnitude. O aumento das taxas de natalidade e a diminuição das taxas de mortalidade, vinculadas aos avanços e à difusão da atenção à saúde, gerou um acentuado crescimento da população.³ Este crescimento foi acompanhado de massivas migrações do campo para os núcleos urbanos. A capacidade das economias urbanas de criar empregos produtivos se mostrou insuficiente para absorver a força de trabalho que crescia com o acréscimo de contingentes cada vez maiores de camponeses chegando a povoados e cidades, além de jovens que entravam no mercado de trabalho. As taxas de desocupação aberta cresceram rapidamente.

2. O conjunto de países da América Latina registrou déficit na conta-corrente da balança de pagamentos em cada um dos anos, sem nenhuma exceção, a partir de 1954 – dados da divisão de estatísticas da Cepal.

3. Entre 1950 e 1965, a taxa de crescimento médio anual da população da América Latina alcançou 2,8%, nos quinquênios seguintes baixou a 2,6% e 2,5%. Entre 1975 e 1980, foi de 2,3% – dados do Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (Celade), Observatório Demográfico n. 3.

Simultaneamente, a necessidade de melhorar a infraestrutura urbana aumentou, criando déficits na quantidade de moradias, no fornecimento de água potável, energia elétrica domiciliar e outros serviços, que só podiam ser encarados com forte intervenção urbana.

Os processos de urbanização e industrialização criaram novos grupos sociais⁴ e interesses econômicos que demandaram o apoio dos governos. Estes tiveram crescente dificuldade para conter tais demandas. Alguns não puderam manter a disciplina fiscal e experimentaram severos processos inflacionários. Durante os anos 1950, Argentina e Brasil registraram taxas de inflação superiores a 25% por vários anos; Colômbia e Bolívia tiveram inflações superiores a 15%.

A dinâmica do crescimento econômico dos distintos países da região era muito diferente no período de surgimento da planificação. Mas, em seu conjunto, era insuficiente para prover os empregos necessários nas cidades, superar o atraso no campo e satisfazer as aspirações dos novos grupos sociais. A taxa anual de crescimento do produto interno bruto (PIB) por habitante foi de 2,2% entre 1950 e 1960 (CEPAL, 2001, p. 3).

2.2 O protagonismo do Estado

A superação dos problemas, conflitos e carências que se colocavam nesse conjunto de condições econômicas e sociais requeria ações e ajustes de grande alcance. A opção política adotada pelos governos da região relegou ao Estado um papel protagonista.

O Estado era a única chave para o acesso a recursos externos que poderiam mobilizar os recursos internos capazes de mudar a situação, na escala que demandavam as políticas de desenvolvimento. Por outro lado, os mecanismos de mercado tinham sérias dificuldades em funcionar eficientemente.⁵ Eles se encontravam prejudicados pela volatilidade dos preços dos produtos de exportação, pela instabilidade cambial e dos preços internos e pela irregularidade do abastecimento de insumos e bens de capital, ao que se somava a instabilidade política.

Essas condições impediam que a ação independente dos agentes econômicos, competindo nos mercados, resultasse na adequada alocação de recursos. O ambiente econômico induzia a iniciativa privada a concentrar-se em atividades de muito curto prazo, incluindo a especulação, o que era inapropriado para que a iniciativa privada produzisse as mudanças necessárias, particularmente nos setores de infraestrutura.

4. Entre estes grupos ganharam relativa importância os setores médios urbanos.

5. Os mecanismos de mercado não operavam em setores chaves no desenvolvimento como o caso da inovação tecnológica.

O Estado substituiu os investidores privados, inibidos pela incerteza e pelo alto risco de realizar inversões grandiosas, cuja maturação requeria prazos médios e longos. Daí que a indústria pesada foi desenvolvida por empresas públicas e que o Estado tenha assumido um papel empresarial. Simultaneamente, ampliava-se seu papel na busca por equilíbrios globais do sistema econômico.

Além disso, a implementação das políticas de desenvolvimento se apoiaria em um conjunto de instrumentos de caráter tarifário, tributário, cambial, creditício e de incentivos fiscais, junto a políticas específicas para impulsionar o desenvolvimento industrial e atender às crescentes demandas sociais. A ampliação e o fortalecimento do aparato do Estado para administrar estes instrumentos e políticas foi um requisito básico para sua implementação. Criaram-se ministérios especializados para assumir as novas responsabilidades. Novos bancos e novas instituições mobilizaram e canalizaram recursos financeiros.

Naturalmente, o protagonismo do Estado colocou em evidência algumas falhas quando ele intervém na economia. A apropriação de recursos públicos, as inconsistências dinâmicas e os problemas de agência fizeram-se presentes. A tendência a pouca transparência nos processos de tomada de decisões e a interferência de interesses particulares também se fizeram sentir.

Os sistemas de planificação surgem nesse contexto, buscando incidir no desenvolvimento econômico e social dos países, dar maior racionalidade e eficiência a esta variada intervenção do Estado e, também, em alguns casos, neutralizar as falhas próprias da ação estatal na economia sem estar necessariamente alheio a elas.

2.3 O surgimento do planejamento nacional

Os governos desenvolveram planos e desenharam políticas setoriais explícitas durante a década de 1940 como resposta a vários problemas, tais como o fornecimento de energia, a infraestrutura de transporte e as condições da saúde pública.

Mas é nos anos 1950 que começam a ser elaborados os relatórios que reuniam as características dos planos nacionais de desenvolvimento; ou seja, os estudos que continham diagnósticos e proposições de políticas com objetivos e opções definidas para o conjunto da economia do país, com o propósito de guiar as decisões de alocação de recursos públicos e o uso de instrumentos para influir nas decisões privadas.⁶ Durante essa década, criaram-se, em vários países, organismos técnicos para elaborar este tipo de estudos, além de instituições para decidir sobre as propostas que estes continham.

6. Um bom exemplo é o informe da missão do Banco Mundial que trabalhou na Colômbia em 1949 e 1950, sob a direção de Lauchlin Currie, chamado *The basis of a development programme for Colombia* (CURRIE, 1952).

A Carta de Punta Del Este, aprovada pelos países pertencentes à Organização dos Estados Americanos (OEA), em agosto de 1961, constituiu um marco particularmente importante na implementação do planejamento durante os anos 1960. Neste documento, os governos se comprometeram a levar adiante a *Aliança para o Progresso*, um esforço de cooperação econômica sem precedentes até este momento, entre os Estados Unidos, organismos financeiros internacionais e os governos da América Latina. Seu objetivo era alcançar ambiciosas metas de crescimento econômico, redistribuição de renda, modernização produtiva, bem-estar social, estabilidade de preços e integração regional (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, 1961, p. 622).

A ambição dos objetivos ali propostos chegou, inclusive, a estabelecer metas quantitativas de crescimento, que só haviam sido registradas em alguns períodos pelos países signatários. O texto assinalava que “(...) a taxa de crescimento econômico de qualquer país da América Latina não deve ser inferior a 2,5 % ao ano, por habitante (...)” (*op. cit.*, p. 622).

Dois fatores parecem haver influenciado o estabelecimento de metas tão ambiciosas. Um deles foram as ideias de Rostow, que afirmava a necessidade da aceleração do crescimento para se chegar a uma “decolagem” com crescimento autossustentado. O outro fator foi político: tratava-se de imprimir uma perspectiva de melhoria das condições econômicas e sociais que reduzisse a atração da opção revolucionária seguida por Cuba.

Os governos se fizeram oficialmente responsáveis, no marco da *Aliança para o Progresso*, pelo desenvolvimento econômico e social de seus países, comprometendo-se a metas concretas em uma diversidade de áreas que não haviam sido abordadas anteriormente. A variedade dos aspectos inclusos nos compromissos reconheceu a complexidade da situação que devia ser superada mediante o esforço especial para alcançar um desenvolvimento econômico e social sustentado.

O planejamento nacional foi consagrado como instrumento básico e fundamental para se chegar a tais objetivos. Imediatamente depois do parágrafo primeiro, que estabelece os objetivos, o segundo parágrafo da Carta começa com a seguinte afirmação:

(...) para se alcançar os objetivos antes expostos são requeridas as seguintes condições: 1. que se executem, de acordo com os princípios democráticos, programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, amplos e bem elaborados, destinados a alcançar um crescimento auto-suficiente (*op. cit.*, p. 624).

O compromisso não se reduzia a executar planos, mas se estendia também, de forma explícita, à institucionalidade necessária para elaborá-los e reatualizá-los.

Aos países latino-americanos participantes convém implantar ou fortalecer sistemas para a preparação, execução e revisão periódica dos programas nacionais de desenvolvimento econômico e social (...) Os países latino-americanos participantes deverão formular, dentro dos próximos dezoito meses, programas de desenvolvimento a longo prazo (*op. cit.*).

Esse compromisso deu grande impulso ao fortalecimento da institucionalidade e à atividade do planejamento nos anos seguintes. Tratava-se de um projeto que prometia soluções ao problema crucial do acesso a recursos de financiamento internacionais oficiais e do governo dos Estados Unidos.⁷

Apesar do lugar de privilégio que se havia outorgado aos sistemas de planejamento, estes não estavam em condições de responder a tarefas tão amplas como as que haviam sido encomendadas. A experiência demonstrou que eram impossíveis de cumprir, ao menos nos prazos propostos. Tratava-se de alcançar objetivos de ambição exagerada, partindo de situações que às vezes se arrastavam por séculos, como é o caso da “eliminação do analfabetismo dos adultos até 1970” e a “efetiva transformação das estruturas injustas de posse e exploração da terra” (*op. cit.*).

Os sistemas de planificação tiveram de enfrentar, durante os anos 1960, o desafio de elaborar planos que orientassem a ação dos governos diante desses variados objetivos, com uma institucionalidade nova ou incipiente e, na maioria dos casos, sem pessoal treinado e sem os sistemas de informação indispensáveis para a tarefa.

2.4 Os processos de planejamento e seus obstáculos

Os planos acolheram o pensamento vigente do período sobre o desenvolvimento econômico e social e, em geral, inscreveram-se nos conceitos trabalhados pela Cepal para as relações centro – periferia, privilegiando o desenvolvimento interno, o papel da tecnologia e a indústria de substituição. Além da preocupação com o desenvolvimento da indústria de manufaturas e de suas exportações, os planos concederam especial importância à elevação da produtividade e à produção agrícola, ao fornecimento de energia, A ampliação e melhoria dos serviços de transporte e de comunicação. No âmbito social, educação, moradia e saúde receberam atenção preferencial. Em alguns casos, a má distribuição de renda e as políticas tributárias foram temas relevantes. A estabilidade de preços aparece como um objetivo recorrente, mas as políticas financeiras não foram o centro das propostas.

Na primeira metade dos anos 1960, os planos enfatizavam a consistência macroeconômica, utilizavam projeções econométricas, estimavam coeficientes capital – produto, mas o coração dos modelos apontava para o impacto das inversões nas taxas de crescimento, e destas sobre os balanços poupança – inversão, e de transações correntes com o exterior.

7. Ele se comprometeu com US\$ 20 bilhões em dez anos.

O predomínio dos enfoques macroeconômicos na planificação não foi tão exitoso na medida em que não incidiram de forma determinante nas políticas de desenvolvimento que os governos efetivamente aplicaram, nem parece haver orientado suficientemente os agentes privados. Vários planos terminaram sendo mais manifestações de intenções que ferramentas de governo.

Nos países onde foram respeitadas as normas constitucionais para mudanças de governo, como na Colômbia, na Venezuela e no México, os planos se adequaram aos ciclos eleitorais. Cada governo elaborou planos que explicitaram os objetivos econômicos e sociais de cada administração.

Contudo, surgiram problemas para sua implementação em diversas frentes. A primeira delas foi o da mudança dos parâmetros que fundamentavam as projeções e metas do plano. Este elemento foi especialmente forte na Venezuela, pela grande oscilação dos preços do petróleo. Mas a instabilidade dos preços dos produtos primários, que constituíam – e ainda constituem – uma proporção importante de suas exportações, afetou em maior ou menor medida todos os países latino-americanos.

A esse problema, agregaram-se outros fatores. Um deles foi o caráter aleatório das correntes de financiamento externo. As condicionalidades das instituições financeiras internacionais⁸ continuaram sendo fortes e o financiamento permaneceu ligado basicamente a projetos. Também conspiraram contra as projeções e metas dos planos as debilidades das políticas fiscais, a precariedade dos mercados financeiros privados e a instabilidade de preços.

Uma segunda frente de dificuldades para a execução dos planos provinha das reações dos distintos agentes afetados pelos efeitos das medidas necessárias para implementá-los. Fazia-se presente a reação negativa daqueles que se viam prejudicados por tais medidas, ou os que não viam cumpridas suas expectativas de receber os benefícios de sua aplicação. Tais respostas negativas referiam-se a medidas específicas, mas, com frequência, estruturavam-se como oposição a orientações gerais. A ausência das complexas dimensões da economia política que envolvia a execução de um plano ou, em geral, qualquer medida de política econômica foi uma debilidade que deu lugar a uma série de reformulações conceituais e metodológicas de planejamento (LIRA, 2006).

Uma terceira ordem de fatores que dificultaram a implementação dos planos surgiu das práticas administrativas dos governos. Estas se caracterizaram pela independência dos ministérios e das instituições públicas que defendiam cuidadosamente sua autonomia. Setores do poder burocrático reagem negativamente

8. O Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

diante das tentativas de modificar objetivos, racionalidades e práticas que pudessem ameaçar sua capacidade de decidir sobre os assuntos que estavam a seu cargo, particularmente quando se tratava dos recursos financeiros e humanos.

Para se contrapor a esse fator, em muitos países, a direção do sistema de planificação ficou a cargo da mais alta hierarquia. Ela dependia diretamente da Presidência da República. Foi o caso do Departamento Nacional de Planejamento (DNP), na Colômbia; da Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan), na Venezuela; da Oficina de Planificación Nacional e Cooperación (Odeplan), no Chile; do Consejo Nacional de Desarrollo (Conade), na Argentina; e da Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (Ofiplan), na Costa Rica. Os titulares destas instituições eram assessores diretos dos chefes de Estado. O problema subsistiu, e a preponderância das agências e organismos dirigentes do planejamento conseguiu ser maior naqueles casos em que os presidentes deram respaldo pessoalmente ao planejamento, como no caso de Carlos Lleras, na Colômbia, e Luís Echeverría, no México.

Nesse terceiro conjunto de fatores negativos, devem-se destacar as práticas orçamentárias. A elaboração e as decisões de orçamentos têm complexidades específicas e seguem procedimentos normalmente garantidos por longa tradição. Não era fácil que as instituições públicas admittissem a aplicação de novos critérios, particularmente se estes conduzissem a menores recursos. Estes critérios fundamentavam-se na consistência global e na projeção nacional das distintas atividades e podiam entrar em colisão com interesses particulares de setores sociais, regionais e produtivos. Em tal caso, discutia-se para demonstrar sua legitimidade, ainda que os argumentos contrariassem os propósitos do plano. O resultado mais frequente foi que a elaboração orçamentária se manteve afastada dos sistemas de planejamento, apesar das leis e normas que estabeleciam que deveria haver coordenação e consistência entre os orçamentos e os planos.

Uma debilidade geral dos planos desse período foi o tratamento do longo prazo. Ainda nos casos em que foram elaborados planos mais longos (dez anos), a visão – objetivo foi tratada fundamentalmente como um conjunto de objetivos e resultados de projeções, sem que se tenha construído uma perspectiva integrada das aspirações dos cidadãos de um país, nas distintas dimensões do desenvolvimento econômico e social. Estas aspirações foram invocadas para dar apoio social e legitimidade aos planos. É certo que os estudiosos de previsão e prospectiva não estavam maduros, como nas últimas três décadas (MEDINA, 2000). Mas, apesar das explicações que possam existir, foi sem dúvida uma debilidade – ou uma potencialidade não explorada – dos processos de planejamento dessa época.

3 O REFLUXO DO PLANEJAMENTO NACIONAL DURANTE O ÚLTIMO QUARTO DO SÉCULO XX

O refluxo da planificação na América Latina começou a ser produzido em alguns países em meados da década dos anos 1970 e se generalizou durante os anos 1980 por conta da crise da dívida externa. Durante os anos 1990, em que predominou o Consenso de Washington e os programas de reforma estrutural, foram implementados em diversos países os organismos de planejamento – tanto regionais como nacionais – que viram suas atividades e sua influência reduzidas ao mínimo. Em alguns casos, inclusive, a estrutura institucional foi desmontada e deixaram de existir como tais, enquanto algumas de suas funções básicas, como a coordenação e a avaliação, migraram parcialmente a outros organismos públicos que a executavam na medida em que eram necessárias para seus próprios objetivos.

Esse movimento de refluxo é parte de uma mudança mais geral e profunda. Produziu-se nos distintos países da América Latina o abandono do tipo de estratégia e de políticas de desenvolvimento que havia prevalecido desde a Segunda Guerra Mundial para ser substituída por outra muito diferente. A revisão mais drástica envolveu dois aspectos chaves da estratégia anterior: o papel do Estado na economia e o papel da indústria manufatureira no processo de crescimento.

Diferente do que ocorreu nos países asiáticos, que haviam adotado estratégias similares – a Coreia e os chamados tigres –, o Estado deixou de ser, na região, a autoridade que devia assegurar, mediante políticas adequadas, o correto destino dos recursos e as melhorias progressivas na distribuição de renda. A indústria de manufaturas, por sua vez, já não devia ser apoiada para que desempenhasse o papel de motor fundamental da ampliação e modernização tecnológica dos setores produtivos, possibilitando a elevação da produtividade e a competitividade das distintas atividades produtivas, além da redução da heterogeneidade estrutural com seus efeitos sociais negativos.

3.1 O papel do Estado

Diversos autores têm sustentado que essa mudança de estratégia e de políticas de desenvolvimento foi produto de um esgotamento causado por diversos fatores (IGLESIAS, 2006). Em relação ao Estado, esteve ausente na América Latina a construção de solidez democrática que permitisse assegurar a autonomia frente aos interesses particulares, o respeito aos direitos de cidadania e a vigência do império da lei. Pelo contrário, as políticas públicas foram frequentemente capturadas para benefício de grupos econômicos, setores sociais, círculos militares, corporações religiosas ou agrupamentos profissionais – inclusive, às vezes, de caudilhos e ditadores individuais – que acumularam poder político e econômico ao custo do interesse geral.

Dessa maneira, as políticas não responderam a necessidades e demandas da maioria dos cidadãos e, ao contrário, contribuíram para a exclusão de amplos setores da sociedade dos benefícios do crescimento econômico. O predomínio dos interesses privados conduziu, além disso, a intervenções estatais que entorpeceram o funcionamento do mercado e promoveram o rentismo, a especulação e a corrupção. A ação do Estado em matérias econômicas e sociais perdeu a legitimidade.

O déficit democrático dos Estados durante o período de implementação do planejamento na região incidiu também na inexistência de acordos políticos que pudessem fazer o papel de pacto social distributivo. O Estado se viu muitas vezes impossibilitado de dissolver as demandas conflitantes dos diferentes setores, comprometendo a solidez de sua posição fiscal. Esta deficiência repercutiu negativamente – em alguns casos até dramaticamente – na condução das finanças públicas, conduzindo à instabilidade de preços, ao endividamento excessivo, a vulnerabilidade externa e incerteza, à eficácia e ao respaldo necessário para o êxito da atividade estatal destinada a impulsionar o desenvolvimento.

3.2 A industrialização

A industrialização, por sua vez, já nos anos 1950 deixou de ser uma necessidade determinada pela queda da capacidade de importar durante os anos 1930 e pela impossibilidade de obter abastecimento adequado e oportuno por parte das potências industriais comprometidas no esforço bélico da Segunda Guerra Mundial. Pelo contrário, durante os anos 1960 e 1970, a industrialização foi dirigida pelo Estado (CÁRDENAS; OCAMPO; THORP, 2003). A indústria e sua expansão foram protegidas da competição externa que provinha dos países desenvolvidos. A política de proteção teve custos crescentes, muitas vezes padecendo de inconsistências e, inclusive, agudos vieses antiexportadores.

As tentativas de criar uma zona de livre comércio no plano regional, Associação Latino-Americana de Livre comércio (ALALC), ou sub-regional (Comunidades Andinas e Centro-americana) não tiveram êxito, perdendo-se a oportunidade de proporcionar às empresas um espaço competitivo intermediário, em que as principais políticas fossem geradas nos níveis mais distantes dos interesses locais, ganhando consistência e continuidade.

A dinâmica da economia e do comércio mundial conspirou também contra as políticas protecionistas. O ritmo de crescimento da produção e particularmente do comércio durante as três décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial alcançou níveis sem precedentes na experiência histórica (CEPAL, 2001, p. 3).⁹ O comércio internacional de manufaturas registrou uma expansão particularmente

9. Entre 1950 e 1973, o PIB mundial cresceu a taxas médias anuais da ordem de 4,8% (3% *per capita*) e o comércio o fez a um ritmo 50% superior.

rápida; contudo, os países latino-americanos – com exceção do Brasil – não foram bem sucedidos em inserir as exportações industriais na dinâmica destas correntes comerciais (CEPAL, 1987, p. 50/55/57).¹⁰ As exportações de produtos primários, por sua vez, não se enfraqueceram e, apesar da volatilidade dos preços e dos ciclos da demanda, representaram uma alternativa para o crescimento econômico dos países da região (CEPAL, 1987, p. 52).¹¹

3.3 A globalização financeira

A globalização financeira é outro fenômeno internacional que repercutiria de forma ostensiva nas estratégias e políticas de desenvolvimento, a partir de fins dos anos 1970. O abandono dos sistemas de câmbio fixo, que vigia desde os acordos de Bretton Woods até o início da década, e os desequilíbrios comerciais gerados pelo aumento abrupto dos preços do petróleo em 1973 estimularam o desenvolvimento dos mercados de câmbio e dos eurodólares, que gozaram de abundante liquidez provenientes dos excedentes dos países exportadores de petróleo. O crescente volume de transações financeiras internacionais foi acompanhado por reformas institucionais para liberar e desregular os movimentos internacionais de capital e os sistemas financeiros nacionais (FRENKEL, 2003).

A integração financeira envolveu principalmente os países desenvolvidos, mas não excluiu as maiores economias da América Latina. O Brasil em primeiro, e, logo em seguida, o México, a Argentina, a Venezuela e o Chile participaram do processo de globalização desde suas etapas iniciais e foram importantes receptores de capital antes de 1980. A Argentina e o Chile, junto ao Uruguai, foram os primeiros países a realizar drásticas reformas liberalizantes que se generalizariam com maior ou menor intensidade nos anos 1990.

A globalização financeira e as reformas liberalizantes mudariam a natureza dos fluxos financeiros externos que requeriam às economias de nossos países para financiar seus programas de desenvolvimento. O papel crucial que o Estado desempenhava e os sistemas de planejamento, no período de sua implantação, mudariam substantivamente. As fontes de recursos externos para os projetos de inversão e programas de desenvolvimento já não estavam reduzidas às instituições oficiais de crédito, o Estado deixou de ser a única via para obtê-lo e os sistemas de planejamento não mais eram o instrumento necessário para gerar e avaliar os projetos que se necessitavam para ter acesso a tais recursos.

10. Por volta do ano de 1980, os países em desenvolvimento exportavam 9% do total mundial de exportações de manufaturas. Desta corrente de exportações dos países em desenvolvimento, 14% provinham dos países membros da Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), sendo o Brasil a origem de metade delas.

11. O crescimento dos volumes de exportações anuais de metais e minerais superaram a média de 6% ao ano (a.a.) entre 1965 e 1980.

Durante o período da crise da dívida, a partir de 1982, e especialmente depois das nacionalizações das dívidas privadas, os governos voltaram a ser atores indispensáveis para o financiamento externo. Os recursos externos eram escassos e deviam passar necessariamente por negociações que os governos conduziam com os bancos credores e o Fundo Monetário Internacional. Mas o balanço financeiro era negativo (EYZAGUIRRE; VALDÍVIA, 1989)¹² e as negociações tinham um caráter estritamente financeiro, visando exclusivamente estruturar o serviço da dívida acumulada. Só a partir de 1990, depois das negociações concluídas nos termos do Plano Brady, renovar-se-ia o acesso aos mercados internacionais de capital na região.

3.4 As novas concepções

As novas concepções sobre estratégias e políticas econômicas de crescimento e desenvolvimento que presidiram o refluxo dos sistemas de planejamento durante as duas últimas décadas do século XX apontaram quatro âmbitos das políticas econômicas: *i*) a adoção das regras de jogo do mercado e do sistema de preços como principal mecanismo de alocação de recursos; *ii*) a abertura ao comércio e às correntes financeiras e de inversões privadas internacionais; *iii*) a privatização generalizada das empresas e das atividades do Estado; e *iv*) a implementação de duras políticas fiscais monetárias de estabilização.

Uma mudança tão drástica e substantiva na orientação das políticas públicas não podia se dar de um dia para o outro e sem grandes rupturas. Não é casual que as primeiras experiências de aplicação deste tipo de políticas na segunda metade dos anos 1970 foram realizadas por governos militares ditatoriais no Chile, na Argentina e no Uruguai. A crise da dívida externa dos anos 1980 – com toda a dureza das políticas de ajuste – e a influência decisiva que o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial adquiriram sobre os governos estimularam esta orientação liberalizante, antiestatal e desindustrializadora. Nos anos 1990, estas instituições negociaram com os governos programas de ajustes estruturais inspirados no pensamento neoliberal e cujas principais receitas integrariam o que John Williamson (1990b) denominou de Consenso de Washington.

3.5 A crise da dívida externa

A crise da dívida externa foi o fato dominante dos anos 1980 em toda a América Latina. A partir de meados da década anterior, o comércio exterior dos países se expandiu rapidamente. Os ingressos de capital na região também ocorreram, especialmente sob a forma de créditos externos. A dívida externa cresceu de forma acelerada, triplicando-se entre 1978 e 1982. Esse último ano alcançou um volume três vezes superior ao valor exportado anualmente pela América Latina. Como a taxa de juros internacional superou os 10% a partir de 1979, os juros da dívida, especialmente depois de 1981, giraram pesadamente na conta-corrente de balanço de pagamentos, superando os 30% do valor das exportações.

12. Balanço financeiro: diferença entre a entrada líquida e o pagamento de serviços de capital.

Em 1982, as exportações da região diminuíram, os termos de intercâmbio caíram devido à deterioração das economias centrais e as taxas de juros internacionais aumentaram. Em agosto desse ano, o México se viu obrigado a suspender os serviços da dívida externa, o que produziu um corte brusco dos empréstimos dos bancos comerciais a todos os países da América Latina.

Sem esses empréstimos, nenhum país da região esteve em condições de manter o serviço da dívida nos termos originalmente acordados, exceto a Colômbia. O balanço entre o fluxo líquido de capital e o serviço da dívida tornou-se negativo. Os movimentos financeiros provocaram uma grande sangria de recursos que arrasou as reservas de divisas da região e forçou os países a reduzir fortemente o gasto interno. Produziram-se severas contrações do gasto público, desvalorizações e contrações das inversões com um violento impacto na atividade econômica, no ingresso e consumo *per capita*, no desemprego e na inflação (SCHMITD-HEBBEL; MONTT, 1989).¹³ O resultado foi a pior crise desde a grande depressão dos anos 1930 e, logo em seguida, a “década perdida” para o desenvolvimento da América Latina.

Os exercícios de renegociação da dívida externa, recorrentes em cada país durante o resto da década, passaram a ser determinantes das políticas econômicas e sociais dos governos da região. Os objetivos do desenvolvimento econômico e social ficaram subordinados às restrições financeiras que o serviço da dívida externa impunha. Os planos de ajuste que cada governo apresentou para reequilibrar suas contas externas se constituíram na definição básica que delimitava as políticas públicas.

3.6 Os condicionamentos do FMI

Os bancos credores estabeleceram esses planos de ajustes como requisito para a aprovação por parte do Fundo Monetário Internacional. Esta foi a oportunidade para que esta instituição estabelecesse condicionamentos que restringissem ainda mais a margem de manobra dos governos. Além disso, tais condicionamentos foram ampliando seu alcance, desde os temas de gerenciamento macroeconômico até outros temas próprios das estratégias de desenvolvimento.

Depois de alguns anos, pode-se constatar que o penoso esforço de ajuste interno recessivo para reequilibrar as contas externas não havia bastado para compensar o pagamento de juros; a conta-corrente se mantinha deficitária e a dívida continuava crescendo. O governo dos Estados Unidos impôs então o Plano Baker (1985) para reprogramar o pagamento das dívidas e reciclar parcialmente os juros. O mais significativo desta proposta foi que esta incluiu condicionamentos que não se limitaram aos instrumentos de política macro, fiscal, monetária ou cambial.

13. Entre 1980 e 1983, o ingresso bruto caiu ano após ano na região, acumulando uma diminuição de 14%, enquanto o desemprego duplicou e a inflação se elevou de 56% a 131%.

Começou a introduzir políticas de corte neoliberal, orientação entusiasticamente promovida pelo presidente norte-americano do momento, Ronald Reagan.

A obrigação de privatizar empresas ou instituições que anteriormente pertenciam ao Estado, ou desregularizar atividades que o este havia reservado para si mesmo ou regulamentado obedecia a enfoques de políticas públicas e de desenvolvimento que contradiziam diretamente as concepções que predominaram na América Latina em décadas anteriores (WILLIAMSON, 1990a). Só as ditaduras militares do Cone Sul se afastaram do padrão anterior e haviam imposto, sem nenhuma consulta democrática, políticas neoliberais do tipo das que foram propiciadas pela administração Reagan.

As crises ocorridas na década de 1980, cuja máxima expressão foi a dívida externa, aceleraram os processos inflacionários, acentuaram a perda da competitividade das economias e aumentaram as desigualdades sociais. As perspectivas das políticas públicas foram reduzidas. As considerações de médio e longo prazo cederam lugar aos problemas de sobrevivência de curto prazo, e as restrições financeiras se impuseram sobre as perspectivas do desenvolvimento econômico e social mais gerais. No plano institucional, desapareceram as instituições financeiras e de fomento. Os sistemas de planejamento, por sua vez, se debilitaram, foram comprometidos, se tornaram irrelevantes ou foram destruídos.

3.7 As políticas do Consenso de Washington

Em 1989, uma nova administração norte-americana decidiria mudar o Plano Baker. Em seu lugar, o Plano Brady começaria a presidir as negociações. Isto transformaria a estratégia de financiamento para incorporar a redução da dívida e de seu serviço, permitindo que os países da região recuperassem progressivamente o acesso aos mercados internacionais de capital. Mas os condicionamentos que obrigavam as mudanças de política e economia se mantiveram nos termos do plano anterior e impuseram um conjunto de receitas de políticas que se conheceria como o Consenso de Washington.

O Consenso de Washington foi o nome que o economista John Williamson deu, em 1989, a uma lista de dez reformas que, em sua opinião, compartilhavam quase todos os técnicos de instituições financeiras internacionais, com sede em Washington; os organismos do governo dos Estados Unidos; o Conselho do Federal Reserve e os *think tanks*; o FMI e o Banco Mundial; e as personalidades políticas do Congresso e do governo federal que intervinha nestas matérias.

As dez reformas eram: *i*) disciplina fiscal; *ii*) reorientação das prioridades de gasto público para áreas com altos retornos econômicos e potencial para melhorar a distribuição de renda, tais como saneamento básico, educação primária e infraestrutura; *iii*) reforma tributária – para reduzir as taxas marginais e ampliar a base de tributação;

iv) liberalização da taxa de juros; *v)* taxa de câmbio livre; *vi)* liberalização comercial; *vii)* liberalização das correntes de inversão estrangeira direta; *viii)* privatização; *xi)* desregulamentação – para abolir as barreiras, a entrada e a saída; e *x)* assegurar os direitos de propriedade (WILLIAMSON, 1990b).

Ainda que o mesmo autor assinale que o fundamentalismo de mercado do primeiro período Reagan já havia sido superado, também destaca que a lista reflete três grandes ideias: disciplina macroeconômica, economia de mercado e abertura ao mundo. As três ideias correspondem à essência do enfoque neoliberal. Neste enfoque, o papel do Estado na economia é mínimo. Ele é desqualificado como mecanismo corretor da distribuição dos recursos que o mercado realiza. Atribui-se ao Estado ineficiência, corrupção e clientelismo.

O Estado minimizado não necessita de sistemas de planejamento para orientar o desenvolvimento econômico e social. Assim, fecharam-se as instituições e eliminaram-se os instrumentos de políticas até fazer desaparecer as políticas de desenvolvimento produtivo setorial, incluindo as políticas agrícolas e industriais que tiveram tanta importância no passado. E as políticas sociais foram focalizadas na redução da pobreza.

As reformas impulsionadas pelo Consenso de Washington prescindiam do Estado como agente de desenvolvimento. No âmbito institucional público, limitou-se a promover a modernização das finanças públicas, a eficácia dos instrumentos fiscais e tributários e a capacidade dos sistemas de informação para facilitar as decisões financeiras. E, ainda neste sentido, os avanços foram escassos. Registrou-se uma baixa e decrescente inversão pública na infraestrutura. A expansão do papel dos mercados foi realizada na ausência ou insuficiência de marcos normativos que promovessem a competição e protegessem os interesses dos consumidores.

3.8 Avanços e questionamentos das reformas

Ainda assim, as reformas do Consenso de Washington foram respaldadas por uma importante consolidação do processo de globalização. Avançaram o grau de integração dos mercados financeiros e aceleraram os fluxos de comércio e inversão à medida que as inovações tecnológicas se disseminavam mais rapidamente.¹⁴

Mas não resta dúvida de que a maior força por trás dos processos internos dos países para realizar as reformas localizava-se nas empresas privadas – nacionais e estrangeiras – que adquiriram um papel protagonista no âmbito da produção de bens, nos investimentos, na inovação e, cada vez mais, no fornecimento de serviços públicos e prestações sociais.

14. Nos anos 1990, foram produzidas também uma generalização gradual no plano internacional e, em muitos países, de ideias e valores sobre os direitos humanos, a democracia política e a proteção do meio ambiente.

Além disso, durante os primeiros anos da década de 1990, produziu-se a sensação clara de que a “década perdida” havia ficado para trás e se reiniciava uma nova etapa para o desenvolvimento. Os fluxos de capital para a região foram retomados, as taxas de juros internacionais baixaram, vários países reestruturaram suas dívidas externas, a inflação diminuiu e houve recuperação das taxas de crescimento do PIB.¹⁵ Contudo, em 1994, produziu-se uma nova crise financeira no México que contagiou seriamente a Argentina, ainda que tenha afetado menos outros países. A crise iniciada nos países asiáticos em 1997 teve efeitos muitos generalizados.

Até o fim da década foi registrado um clima bastante generalizado de descontento, frustração e fadiga devido à insuficiência do progresso e à dureza dos sacrifícios realizados na aplicação das reformas do Consenso de Washington.¹⁶ Estas reformas foram questionadas por seus resultados e se iniciou também a crítica de suas bases teóricas e empíricas.

Começou a surgir um espaço para a reintrodução de uma visão de médio e longo prazo que permitisse orientar os esforços para a construção do futuro dos países, definindo respostas para os distintos cenários. Ou seja, um espaço começou a ser aberto para novamente se colocar os temas básicos do planejamento, seus objetivos, seus métodos e suas demandas institucionais.

4 O PLANEJAMENTO NACIONAL DURANTE A PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI E SUAS PERSPECTIVAS

O planejamento nacional voltou a ter relevância na análise dos estudiosos do desenvolvimento econômico e social da América Latina nesta década (2001-2010). Este interesse não se limita apenas aos países que mantiveram em atividade as instituições encarregadas do planejamento criadas nos anos 1950 ou 1960, como Colômbia, Venezuela ou Costa Rica, mas também naqueles países em que o sistema de planejamento sofreu um forte refluxo, ou desapareceu como na Argentina, no México, no Peru ou no Chile.

Uma vez que se restabeleceram os equilíbrios fiscais, a inflação retrocedeu e os preços mostraram relativa estabilidade, iniciou-se a reconsideração da necessidade de que os agentes econômicos tinham de contar com sinais que respondiam a um horizonte temporal mais longo. Tornar-se aberto ao longo prazo implicou também incorporar à análise uma série de fatores que são determinantes do desenvolvimento econômico e social dos países, entre os quais se destacam a inserção internacional das economias, a coesão social, a sustentabilidade ambiental, o desenvolvimento produtivo, a inovação tecnológica e a institucionalidade democrática dos países.

15. Brasil e Peru, que tiveram taxas negativas em 1988, 1990 e 1992, só retomariam o crescimento em 1993.

16. Entre 1990 e 1999, a América Latina aumentou o PIB per capita a uma taxa média anual inferior a metade da taxa de crescimento registrada entre 1960 e 1979.

A tarefa de integrar os desafios que se colocam em cada uma dessas áreas a uma visão de longo prazo, sua tradução em uma política de médio prazo, sua coordenação em conformidade com os objetivos do planejamento, assim como os esforços de avaliação surge como a nova agenda para os gabinetes de planejamento nacional.

Esse tipo de consideração implicava distanciar-se das ideias centrais do Consenso de Washington, que predominou com tanto vigor nos primeiros anos da década de 1990 e que despertou muitas esperanças depois frustradas pelos resultados da aplicação das reformas e políticas de inspiração neoliberal. O entusiasmo pelas reformas diminuiu e começaram a se destacar as limitações que tinham para impulsionar o desenvolvimento na região. Isto produziu mudanças significativas na percepção dos atores relevantes no desenho de políticas.

4.1 Os resultados das reformas

Em primeiro lugar, viram-se frustradas as esperanças de retomar um ritmo dinâmico de crescimento depois da “década perdida”. O crescimento foi baixo e decepcionante, caso se compare este com o de períodos anteriores à crise da dívida e às reformas neoliberais. As taxas de crescimento médias anuais entre 1990 e 2003 foram de 2,6% (1% por habitante), ou seja, a metade dos 5,3% (2,6% por habitante) correspondentes ao período de industrialização dirigida pelo Estado entre 1950 e 1960.

Entre 1990 e 1997, quando o novo modelo funcionou melhor, o ritmo de crescimento foi de 3,7% a.a., significativamente inferior ao da idade de ouro da América Latina, 1950-1980 (KUCINZKY; WILLIAMSON, 2003, p. 305).¹⁷ A crise asiática provocaria uma nova “meia década perdida” entre 1998 e 2003, com taxas de crescimento inferiores as da década de 1980. Somente no quinquênio 2004-2008 o dinamismo do crescimento seria retomado, impulsionado pelo aumento dos preços internacionais dos recursos naturais, com médias anuais de 5,3%, número inédito desde que se dispõe de estatísticas confiáveis (CEPAL, 2008, 2009).

Entre 1990 e 1997, as taxas de inversão se mantiveram abaixo dos níveis alcançados durante os anos 1970 e caíram acentuadamente depois da crise asiática. A evolução da produtividade total dos fatores de produção mostrou contrastes similares. O índice ponderado das dez maiores economias latino-americanas se elevou apenas 0,2% a.a. entre 1990 e 2002 – 1,1% no período 1990-1997 –, enquanto o índice do período 1950-1980 o fez em 2,01% (OCAMPO, 2005).

17. O fim da idade do ouro para qualificar o período de 1950-1980 é empregado por John Williamson, um decidido partidário e defensor das reformas neoliberais promovidas pelas instituições financeiras internacionais.

As exportações de mercadorias mostraram uma expansão importante entre 1990 e 2003. Seu volume cresceu a uma taxa média anual de 7,8%, números não conhecidos antes pela região em seu conjunto. Também se expandiram notavelmente os fluxos de inversão estrangeira direta até 2001, que quadruplicaram entre 1990 e 1994 e 1997 e 2001. Mas as externalidades tecnológicas e os efeitos multiplicadores que estes fluxos haviam originado foram débeis e não induziram um rápido crescimento do PIB.

Os setores internacionalizados de alta produtividade funcionaram como *enclaves* de redes globais de produção, não se integraram plenamente às economias locais, aportaram menos do que o esperado na geração de valor agregado interno e absorveram em escassa medida o trabalho, o capital e a capacidade tecnológica das empresas deslocadas pela reestruturação produtiva. Aumentou a subutilização destes fatores o subemprego e o desemprego aberto, tornando mais aguda a *heterogeneidade estrutural* das economias da região.

Em segundo lugar, as reformas neoliberais resultaram em forte aumento da sensibilidade das economias às flutuações do financiamento externo, sem deixar de responder também às variações do comércio internacional e dos termos de troca. A liberalização financeira e a natureza procíclica dos sistemas financeiros se somaram a políticas monetárias e fiscais também procíclicas. A liberalização cambial incidiu em uma tendência à sobrevalorização das taxas de câmbio nos períodos de financiamento externo abundante.

Bruscas restrições na conta de capital e outros fatores externos interromperam o crescimento em quatro ocasiões em menos de 15 anos: 1995, 1998-1999, 2001-2003 e 2008-2009. Exceto o episódio de 1995, que teve um efeito mais localizado, pode-se distinguir três períodos durante as últimas décadas. O primeiro é de crescimento com abundantes fluxos de capital entre 1990 e 1997. Um segundo período cobre a “meia década perdida” para o crescimento de 1998 a 2003, com a restrição destes fluxos que se seguiu à crise asiática. O terceiro vai de 2004 a 2008, quando os preços de recursos naturais passam por um aumento sem precedentes, volta a abundância dos fluxos de capital e o crescimento retoma o dinamismo. A crise financeira mundial em setembro de 2008 coloca um abrupto fim a este terceiro período.

Em terceiro lugar, os resultados da aplicação das reformas desde o ponto de vista social também foram frustrantes quando não diretamente adversos. O crescimento econômico lento e instável afetou a criação de emprego, aumentando a informalidade e o desemprego. A maior heterogeneidade estrutural ampliou as diferenças de renda entre trabalhadores qualificados e não qualificados. Estas tendências negativas neutralizaram o aumento do gasto público social e sua maior focalização (OCAMPO, 2005).¹⁸

18. O gasto social aumentou de 10,1% do PIB, em 1990-1991, para 13,8%, entre 200-2001, um aumento influenciado pelo retorno à democracia na região.

4.2 A crítica ao Consenso de Washington

A crítica às reformas neoliberais e ao Consenso de Washington animaram um vívido debate acadêmico. Envolveu as mais importantes figuras da área econômica dos EUA e colocou à prova desde os supostos métodos em que se fundamentava até suas recomendações mais básicas como a abertura comercial e a estabilidade macroeconômica. O dogmatismo, a confusão entre meios e fins, o reducionismo, as receitas únicas para as economias e as sociedades que têm diferenças importantes e a ausência de valorização das instituições democráticas foram severamente criticados (OCAMPO, 2005).

De todo modo, uma visão de conjunto sobre a experiência do desenvolvimento dos 30 anos anteriores a 1980, até o que aconteceu depois, desmentiu aqueles que qualificaram como fracasso histórico a industrialização dirigida pelo Estado. A fé de que a liberalização das forças do mercado e os vínculos com as correntes internacionais de comércio e capital acelerariam o crescimento econômico vai desacreditada.

Isso não significa, certamente, que se exija voltar às políticas típicas do terceiro quarto do século XX na América Latina. A economia mundial passou por mudanças profundas, assim como nossa inserção, e há desafios totalmente novos para atender, como o advento da sociedade de conhecimento e a mudança climática. Contudo, se abriu a busca por novas fórmulas para o desenvolvimento econômico e social de nossos países que a visão neoliberal excluiu do debate sobre políticas públicas.

4.3 Novas propostas

As propostas que surgiriam dessa busca abordam diferentes planos que vão desde o estritamente econômico ao puramente político. Resgatam a necessidade de que o Estado assuma tarefas de importância no setor em que o mercado manifesta falhas, não podem funcionar eficientemente por diversas circunstâncias, ou simplesmente não pode existir.¹⁹ Mas adotam posições radicais nesta matéria. Convém destacar as propostas colocadas por José Antonio Ocampo em 2004, que se referem especificamente ao papel de estratégias de desenvolvimento produtivo, às políticas macroeconômicas e à relação entre políticas econômicas e sociais (OCAMPO, 2005).

A explicação do lento crescimento das economias da região se relaciona, sobretudo, com características específicas do desenvolvimento do setor produtivo e seu vínculo com o processo de inversão e de mudança técnica. Os casos exitosos como os da Ásia Oriental, China, Índia e, inclusive, os períodos de crescimento

19. Joseph Stiglitz que esteve na vanguarda crítica ao Consenso de Washington remando seus argumentos aos seus trabalhos dos anos 1960 sobre o funcionamento dos mercados com informação imperfeita.

rápido do Brasil e México não foram precedidos de fases de liberalização econômica extensa. As grandes transformações de seus setores produtivos se associam mais facilmente a seus êxitos.

A eficiência dos mercados livres requer, por certo, marcos regulatórios que assegurem a competição e a correção de falhas nos mercados de fatores de produção, principalmente de capital de longo prazo, tecnologia, capacitação de mão de obra e terra. A proposta de Ocampo, contudo, aponta para o estabelecimento de estratégias que promovam a eficiência dinâmica das estruturas produtivas. Trata-se de alcançar dinâmicas estruturais exitosas; aquelas que são impulsionadas por inovações com capacidade de transformar a estrutura econômica e reduzir a heterogeneidade estrutural, que caracteriza países em desenvolvimento.

As sucessivas crises recessivas e os intensos ciclos que experimentaram as economias latino-americanas nos últimos 15 anos as obrigaram a recolocar o conceito de estabilidade macroeconômica. A partir dos anos 1980, ela se centrou na estabilidade de preços e no equilíbrio fiscal, reduzindo a amplitude que tinha anteriormente quando combinava equilíbrio interno e externo. Durante os anos do pós-Guerra, a estabilidade econômica significava uma ênfase na atividade econômica real e apontava para o crescimento econômico estável e para o pleno emprego, com a baixa inflação e a sustentabilidade das contas externas.

Essa ênfase keynesiana na economia real foi se perdendo. A instabilidade econômica real passou ao segundo plano, e as perdas irreversíveis de capital humano – dos desempregados e subempregados – e tanto dos ativos tangíveis como dos intangíveis (capital social, reputação e conhecimento tecnológico aplicado) que acarretam as crises recessivas foram minimizadas. O conceito de estabilidade macro, enfatizando a baixa inflação e o equilíbrio fiscal, em suas versões mais radicais, induziu o desconhecimento do papel anticíclico da política macroeconômica.

A estabilidade macroeconômica possui múltiplas dimensões. Implica logicamente na estabilidade de preços e políticas fiscais sustentáveis, mas inclui também ciclos econômicos mais suaves, taxas de câmbio competitivas e sistemas financeiros nacionais sólidos, junto a carteiras de dívida externa e balanços do setor privado saneados. O resgate do papel anticíclico das políticas neste critério amplo de estabilidade macroeconômica supõe um desenho no qual os múltiplos objetivos, as disjuntivas políticas e as soluções de compromisso são intrínsecos. Isto implica em combinar, em cada caso, os conjuntos de políticas anticíclicas. O primeiro, nos âmbitos fiscal e monetário, com regimes intermediários da taxa de câmbio e regulação da conta de capital; o segundo dirigido a garantir balanços saneados no setor privado.

A persistência dos agudos problemas sociais, apesar do incremento do gasto social observado, fez que a limitada ênfase concedida inicialmente na formulação original do Consenso de Washington tenha dado lugar a uma preocupação crescente com questões centrais neste âmbito, como a distribuição de renda e riqueza e a ampliação dos sistemas de proteção social. O campo propõe ir além, assinalando a necessidade de superar a subordinação da política social à política econômica. Exige, ainda, marcos integrados de política que deem conta dos vínculos que se estabelecem entre as políticas e os objetivos de ambos os domínios. As prioridades sociais devem estar incorporadas no desenho das políticas econômicas e devem existir mecanismos que facilitem a visibilidade dos efeitos sociais de políticas econômicas, como o emprego, a renda dos trabalhadores e os efeitos distributivos das políticas tributárias e orçamentárias.

4.4 O enfoque das políticas para fortalecer os mercados

Políticas pró-ativas por parte do Estado compreendem o planejamento como particularmente útil para processar múltiplas demandas, objetivos, políticas, programas e intervenções. Contudo, seguem coexistindo posições distintas a respeito do alcance do papel do Estado no desenvolvimento. Ainda que na prática o desenho das políticas e as estratégias de conjunto nos países da região mesclêm critérios, podem-se simplificar algumas das posições mais puras.

Um dos enfoques propõe intervenções públicas destinadas a fortalecer a ação autônoma dos mercados. Entre elas, se destacam as políticas fiscal e monetária, para alcançar a estabilidade de preços, de forma que possam servir como sinais adequados para as decisões dos agentes econômicos. Para chegar a este objetivo, são importantes as políticas que abrem a economia para o exterior, de maneira que os preços dos mercados internacionais estejam presentes para orientar as decisões dos produtores e consumidores. Certos bens públicos básicos como a educação e a infraestrutura são necessários para o funcionamento eficiente dos mercados e igualmente são a proteção dos direitos de propriedade e a institucionalidade legal.

Nessa concepção, o mercado resolve adequadamente os problemas econômicos, e as políticas macroeconômicas corretas permitem que as vantagens comparativas gerem os incentivos necessários para uma inserção internacional exitosa. Por consequência, as políticas públicas, incluindo as sociais, teriam um alcance limitado, evitando distanciarem-se da lógica de mercado para evitar distorções.

O espaço que pode ter o planejamento nacional, em um esquema desse tipo, é consequentemente limitado. Fora a coordenação de políticas setoriais e regionais, seu aporte mais importante estaria no âmbito do desenho das políticas públicas macroeconômicas mais convenientes. Em países em que este enfoque teve maior vigência, contudo, houve uma tendência de deixar as políticas monetárias

e cambiais exclusivamente nas mãos de bancos centrais autônomos e as políticas orçamentárias nos ministérios da fazenda. Por isto, as políticas macro centram-se nestes instrumentos e atores e o espaço do planejamento nacional é reduzido.

4.5 O enfoque de políticas para a transformação produtiva

Um segundo enfoque propõe intervenções públicas destinadas a incentivar as empresas a criarem, em um prazo médio ou longo, novas vantagens comparativas, baseadas nos processos produtivos de maior valor agregado e conteúdo tecnológico. As políticas públicas devem ser orientadas para corrigir falhas importantes em matéria de alocação de recursos, que derivam dos sinais de curto prazo que o mercado emite, impedindo o pleno aproveitamento das oportunidades de transformação. Entre estas falhas, as mais mencionadas são as externalidades, a incerteza, a falta de acesso à informação e a falta de coordenação entre os distintos atores do mercado.

O primeiro enfoque está apoiado na confiança no funcionamento dos mercados domésticos e internacionais – no qual as intervenções públicas só criam distorções; o segundo enfoque se apoia na convicção de que o crescimento econômico e a dinâmica do desenvolvimento passam por uma transformação produtiva que o mercado não estimulará. As falhas do mercado que as políticas do desenvolvimento produtivo enfatizam – também chamada de política industrial pelos economistas – afetam os mercados de fatores de produção (capital, financiamento, mão de obra, capacitação e conhecimento) e também os mercados de produtos. Estas falhas são teoricamente muito claras e foram tradicionalmente temas centrais dos estudos de desenvolvimento econômico e dos temas sociais ligados a eles. Mas, na prática, as políticas para corrigi-las deram origem, em muitos casos, a críticas bem fundamentadas.

Os estudos empíricos que tratam de elucidar se esse enfoque de políticas de desenvolvimento é mais adequado que o do fortalecimento dos mercados apresentam sérios problemas metodológicos (RODRIK, 2008). Mas existem dois fatos que dão grande força às políticas pró-ativas para a transformação produtiva. Por um lado, são poucos os países que se industrializaram sem o impulso de políticas públicas ativas. Por outro, dos países que conseguiram estreitar a distância com os países mais ricos durante o último meio século, um grande número deles fizeram uso de políticas pró-ativas para estimular a transformação produtiva e uma inserção internacional bem sucedida.

Em um enfoque desse tipo, o planejamento nacional certamente tem muito que oferecer para as políticas de desenvolvimento. Seu âmbito amplia as políticas de desenvolvimento produtivo e as políticas sociais que se cruzam com elas. Neste contexto, três temas adquirem muita relevância: o papel do Estado, as alianças público-privadas e a visão objetiva de longo prazo.

4.6 O papel do Estado

O resgate do papel do Estado no desenvolvimento econômico e social não significa, na generalidade das propostas, uma posição radical oposta ao mercado nem pretende corrigir todas as suas falhas. A experiência mostra que esta pretensão tende a sobredimensioná-lo e a torná-lo ineficiente, exibindo falhas que são próprias do setor público. Contudo, são muitos os âmbitos em que a ação do Estado parece necessária. Uma enumeração exaustiva deles pode ser encontrada na apresentação de Enrique Iglesias na Cepal em 2006, na qual propõe um “novo conceito de Estado” que corresponderia a dez objetivos e requereria quatro condições para atingi-los (IGLESIAS, 2006).

Em sua proposta, destaca-se a ação do Estado em cinco áreas mais propriamente econômicas: o incentivo à capacidade produtiva do país, a formulação de políticas de inserção internacional e de integração regional, os marcos legais e regulatórios que tornam viável a eficiência do mercado, a relação cooperativa com a iniciativa privada e a promoção da inovação tecnológica. Em um âmbito mais propriamente social, o Estado deve diminuir as desigualdades sociais, defender ativamente a coesão social e lutar contra a pobreza.

Em um plano mais institucional, o Estado é chamado a fortalecer a sociedade civil e promover os grandes consensos nacionais, estimulando os conselhos econômicos e sociais que permitam atingir a articulação, de distintos níveis, entre governo, iniciativa privada, sindicatos e sociedade civil.

Esse novo conceito de Estado requer escritórios de planejamento nos mais altos níveis da administração pública e que desenvolvam suas capacidades para a análise das grandes tendências econômicas, sociais e políticas, no âmbito nacional e internacional, que afetam as políticas de desenvolvimento de maneira cada vez mais significativa. Igualmente, é necessário recuperar a reflexão sobre o futuro; o pensamento de longo prazo deve voltar a ser um objetivo importante do Estado contemporâneo.

Para que o Estado possa cumprir todas as tarefas,²⁰ exige-se quatro condições: a primeira é a existência de um sistema democrático sólido que permita submeter ao julgamento dos cidadãos as principais opções de política para o desenvolvimento e possa minimizar as falhas da ação pública, particularmente a corrupção e a apropriação de recursos por parte de grupos de interesses. A segunda condição é a criação de um serviço público profissional, com marco normativo e instrumental apropriado, cuja missão seja o serviço aos cidadãos e que evite o clientelismo e a influência de interesses de grupos.

20. A lista não é exaustiva, omite, por exemplo, os temas relacionados com o meio ambiente e a mudança climática.

A terceira condição para que o Estado tenha êxito, assumindo as múltiplas tarefas que lhe são demandadas, é satisfazer a necessidade de dotá-lo da capacidade fiscal para obter os recursos necessários, além da capacidade de gestão para geri-los a partir de planos e programas destinados a cumprir os objetivos do bem público. Finalmente, esta proposta faz menção à superação das hipotecas ideológicas, inclusive aquelas que pretendem reduzir as opções políticas a meros problemas técnicos. É preciso acomodar harmonicamente a racionalidade técnica com a racionalidade política. As mudanças que se podem esperar são graduais, normalmente transversais, que requerem grandes consensos e apoio da sociedade em seu conjunto.

4.7 Estratégicas de promoção da transformação produtiva

Os estudos realizados na Cepal sobre as estratégicas de desenvolvimento dos países que foram bem sucedidos em diminuir distâncias de renda em comparação com países desenvolvidos fornecem uma visão particularmente importante sobre as políticas de transformação produtiva e os determinantes do êxito em sua aplicação (CEPAL, 2008; ROBERT; MOUGUILLANSKY, 2009). Foram estudados cinco entre dez países, em um universo de 206, que diminuíram sua diferença de renda com os Estados Unidos em mais de dez pontos entre 1960 e 2005.

Quatro desses cinco países (Coreia, Finlândia, Irlanda e Singapura) seguiram uma estratégia de transformação produtiva.²¹ Os três primeiros impulsionaram suas estratégias por meio de planos formais de alcance nacional com um horizonte plurianual. O estudo também inclui outros dois casos, Malásia e República Tcheca, que também diminuíram a diferença de renda e seguiram uma estratégia de transformação produtiva apoiada na planificação plurianual nacional.

Os países com essa estratégia compartilham o empenho em alcançar a estabilidade macroeconômica, a solidez fiscal, altas taxas de investimento e uma inserção internacional dinâmica. A importância crescente da inovação levou a priorização do desenvolvimento humano, da escolaridade e da ampliação da educação superior. As vantagens comparativas estáticas foram ponto de partida para o desenvolvimento exportador, mas o maior esforço foi concentrado na criação de novas vantagens comparativas para dar continuidade à expansão das exportações.

As estratégias concretas com este enfoque surgem a partir de um diagnóstico, uma avaliação das oportunidades-chaves nos mercados internacionais com base em uma perspectiva de médio e longo prazo, e da identificação das dificuldades que devem superar para aproveitar tais oportunidades.

21. A Espanha é um caso intermediário, pois, ainda que a estratégia nacional seja bastante liberal, as comunidades autônomas estimularam estratégias de transformação produtiva.

4.8 Alianças público-privadas, visão estratégica e de longo prazo

Dado que o aparato produtivo da maioria dos países se encontra nas mãos de empresas privadas, a elas corresponde fornecer as informações necessárias para identificar oportunidades e restrições. Contudo, as externalidades e as falhas do mercado induzem estas empresas a atuar sem a perspectiva necessária para aproveitar plenamente tais oportunidades ou superar tais restrições. Os governos podem estimular um pensamento estratégico pró-ativo com visão de futuro e coordenar as ações coletivas nos marcos do bem público. Ambas as partes, atuando juntas, podem incentivar programas que permitam identificar e superar falhas do mercado e das próprias políticas públicas.

Para que estas alianças público-privadas sejam eficazes, requer-se que o Estado mantenha sua autonomia, evitando ser capturado por interesses particulares. Ao mesmo tempo, é indispensável o desenho institucional de um processo social de colaboração público-privado, que permita conter toda a informação necessária para identificar oportunidades e restrições para as novas atividades produtivas. Parte desta informação encontra-se em mãos de outros agentes não empresariais como as universidades e os sindicatos. Por outro lado, uma estratégia de longo prazo necessita desenvolver consensos ou entendimentos políticos que perdurem em diversos setores da sociedade. Por meio deles, a incorporação ao processo social institucionalizado de atores distantes das empresas comprometidas pela internacionalização, direta ou indiretamente, contribui para manter a estratégia de desenvolvimento além dos ciclos políticos.

A construção de consensos e compromissos amplos voltados para objetivos de longo prazo torna-se um requisito indispensável. Surge aí a necessidade de formular, a partir de um diagnóstico compartilhado, uma visão estratégica do futuro que reflita e reconcilie a multiplicidade de interesses dos distintos setores das sociedades. A construção da visão compartilhada é um processo no qual se forjam as confianças necessárias para garantir que a colaboração seja a base principal para a transformação do país. Um processo que tem facetas múltiplas em que cada ator é capaz de transcender seus próprios interesses, sem deixá-los de lado, com o fim de satisfazer o interesse coletivo, é necessário para construir a nação. Não se trata de assinar um documento. Sem o compromisso ativo de todos tal documento não terá a força transformadora necessária.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

5.1 Novas tarefas para o planejamento nacional

O planejamento governamental e os sistemas para implementá-lo são úteis para qualquer governo que não se limite meramente às tarefas de administração da institucionalidade pública e a jogar um papel passivo ante os processos econômicos e sociais do país.

Entendemos aqui o planejamento governamental do mesmo modo que Álvaro Garcia, em seu trabalho sobre o Chile; ou seja, como um processo que articula de maneira sistemática três atividades: *i*) construção de uma visão estratégica e um plano de ação para transitar de uma situação atual a um cenário desejável; *ii*) coordenação de ações e orientação de atores na implementação do plano; e *iii*) monitoramento e avaliação para retroalimentar o processo (visão, planos e implementação) (BANCO MUNDIAL; IDEA; CEPAL, 2005).

De fato, ainda que não tenham sistemas formais de planejamento, os governos realizam, por meio de diversas instituições e setores, estas atividades de maneira parcial, incompleta ou não sistemática. Tais sistemas são particularmente importantes aos sistemas orçamentários – substituindo a visão estratégica por conjuntos objetivos parciais e setoriais – para alcançarem padrões mínimos de eficiência.

Nas sociedades democráticas, os governos se elegem entre alternativas políticas que as distinguem pelas promessas de transformação e de resolução dos problemas que a cidadania avalia como importantes. Em nossos países, os governos fizeram propostas de desenvolvimento econômico e social que implicaram mudanças profundas nas instituições sociais, econômicas e políticas. Os sistemas de planejamento definiram os objetivos estratégicos derivados de tais propostas, de acordo com as realidades e os problemas que deveriam enfrentar, elaborando os planos e os programas para alcançá-los, coordenando a ação de ministérios, agências e instituições públicas e avaliando programas para retroalimentar o processo com a experiência.

A partir dos anos 1970, questionou-se o tipo de desenvolvimento que os governos estimularam; particularmente, o incentivo à industrialização e o tipo de intervenção do Estado na economia. O questionamento do papel desempenhado por ele e o predomínio de visões minimizadoras de seu papel levaram ao desmantelamento dos sistemas de planejamento nacional em vários países.

Durante os últimos dez anos, contudo, os resultados negativos das propostas neoliberais para o desenvolvimento levaram a colocar a necessidade de que os sistemas de planejamento voltem a empreender as diversas tarefas destinadas a estimular o desenvolvimento. Como foi exposto nas seções anteriores, estas tarefas vão desde o desenho de políticas públicas macroeconômicas anticíclicas até a construção de visões estratégicas de longo prazo compartilhadas pelos diversos setores da sociedade.

O próprio conceito de desenvolvimento complexificou-se. Os fenômenos sociais ligados a ele foram adquirindo cada vez mais relevância não só como problemas a serem resolvidos, mas também como parte dos processos que estimulam ou detêm o desenvolvimento. A institucionalidade política e os processos

democráticos também mostraram ser ingredientes indispensáveis dos processos de desenvolvimento. A exploração dos recursos naturais, que parecia ser um recurso ilimitado para o desenvolvimento, transformou-se em uma restrição inescapável em um contexto internacional em que a mudança começou a reduzir a capacidade do planeta para sustentar assentamentos humanos. Os próprios problemas econômicos se mostraram muito mais complexos no contexto da globalização e da influência crescente em nossas economias de fluxos comerciais e financeiros internacionais. Enfim, a aceleração do progresso técnico altera as estruturas dos aparatos produtivos a uma velocidade impensável há três décadas.

Os Estados, por outra parte, enfrentam poderes muito maiores e interesses muito mais diversificados. Os centros do poder econômico de origem nacional ou internacional concentraram uma força que não se conhecia anteriormente em nossos países. A sociedade civil é muito menos passiva e muito mais consciente dos direitos que as instituições democráticas lhes outorgam. Os governos podem aspirar fazer transformações só à medida que suas lideranças políticas lhes permitam contar com amplas maiorias nacionais.

Devido a isso, as tarefas que se colocam aos sistemas de planejamento apresentam não apenas maior complexidade técnica, mas também maior exigência política. O processo de construção de uma visão estratégica de longo prazo, por exemplo, tem uma grande complexidade técnica, pois deve abordar as múltiplas dimensões do desenvolvimento. Mas tem, também, um grande componente de desenvolvimento institucional para o processo de colaboração social e outro componente ainda maior de liderança política para conseguir acordos de amplitude e profundidade necessárias para que perdurem no tempo (GARNIER, 2000).²²

A capacidade dos sistemas de planejamento de nossos países de abordar este tipo de tarefa não é imediata. Contudo, os estudos indicam que estes caminhos são promissores e o aprofundamento dos processos democráticos deve permitir o surgimento de lideranças que se empenhem nesta direção.

22. Outro exemplo é o que constitui a função básica de coordenação a qual, como destaca Garnier (2000), tem basicamente uma natureza política.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL; INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE (IDEA); COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Las Visiones de País Importan: lecciones de experiencias**. San José: ABC Ediciones del Sur, 2005.

CÁRDENAS, E.; OCAMPO, J. A.; THORP, R. (Org.). **Industrialización y Estado en América Latina: la Leyenda Negra de la Posguerra**. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

CIBOTTI, R. A.; NUÑEZ, A.; SAINZ, P. Evolución y perspectivas de los procesos de planificación em América Latina. *In*: INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES). ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). **Experiências y problemas de la planificación en América Latina**. México: Siglo XXI, 1974.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación Regional en América Latina y el Caribe**. Santiago: Naciones Unidas, 1987.

_____. **Una Década de Luces y Sombras: América Latina y el Caribe en los Años Noventa**. México: Alfaomega, 2001.

_____. **La Transformación Productiva 20 años Después: Viejos Problemas, Nuevas Oportunidades**. Santiago: Naciones Unidas, 2008.

_____. **Estudio Económico de América Latina y el Caribe**. Políticas para la Generación de Empleo de Calidad. Santiago: Naciones Unidas, 2009.

CURRIE, L. **The basis of a development for Colombia**. Baltimore: Jonh Hopkins Press, 1952.

EYZAGUIRRE, N.; VALDIVIA, M. Restricción externa y ajuste: opciones y políticas en América Latina. *In*: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Políticas Macroeconómicas y Brecha Externa: América Latina en los Años Ochenta**. Santiago: Naciones Unidas, 1989.

FRENKEL, R. Globalización y crisis financieras en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago, 80, 2003.

GARNIER, L. Función de Coordinación de Planes y Políticas. **Cuadernos del Ilpes**, Las Funciones Básicas de la Planificación, 46, Santiago de Chile, 2000.

IGLESIAS, E. V. El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 90, dic. 2006.

KUCZYNSKI, P.-P.; WILLIAMSON, J. (Ed.). **After the Washington Consensus: restarting growth and reform in Latin America**. Washington: Peterson Institute for International Economics, 2003.

LAUHLIN, C. **The basis of a development programme for Colombia.** Baltimore: John Hopkins Press, 1952.

LIRA, L. **Revalorización de la Planificación del Desarrollo.** Santiago de Chile: Ilpes, Cepal, 2006 (Serie Gestión Pública, 59).

MEDINA, V. J. Función de Pensamiento de Largo Plazo: Acción y Redimensionamiento Institucional. **Cuadernos del Ilpes**, Las Funciones Básicas de la Planificación, n. 46, Santiago de Chile, 2000.

OCAMPO, J. A. **Más allá del Consenso de Washington:** una Agenda de Desarrollo para América Latina. México: Cepal, 1995 (Serie Estudios y Perspectivas).

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Declaração Universal dos Direitos Humanos.** Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas, 10 dez. 1948. Disponível em: <http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm>.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. **Actas y Documentos de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social.** Punta del Este, Uruguay, 5-17 ago. 1961. Washington: Union Panamericana, 1962.

ROBERT, D.; MOGUILLANSKY, G. Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo: Opciones políticas en América Latina. **Revista de la Cepal**, n. 97, abr. 2009.

RODRIK, D. **Normalizing Industrial Policy.** Washington: Banco Mundial, Commission on Growth and Development, 2008 (Working Paper, n. 3).

SCHMIDT-HEBBEL, K.; MONTT, F. Impactos externos, devaluaciones y precios de materias primas. *In*: COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **Políticas Macroeconómicas y Brecha Externa:** América Latina en los Años Ochenta. Santiago: Naciones Unidas, 1989.

THE BASIS of a Development Program for Colombia. Reporto of the Mission to Colombia of the International Bank for Reconstruction and Development, headed by Lauchlin Currie, n. 1.950, 2. Washington: IBRD, 1950.

WILLIAMSON, J. The debt crisis at the turn of the decade. **IDS Bulletin**, Brighton, Apr. 1990a.

_____. What Washington means by policy reform. *In*: WILLIAMSON, J. (Ed.). **Latin American Adjustment:** How Much Has Happened? Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990b.

WILLIAMSON, J.; KUCZYNSKI, P.-P. **After the Washington Consensus:** Restarting Growth and Reform in Latin America. Disponível em: <<http://bookstore.piie.com/book-store//350.htm>>.

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO CONTEXTO BRASILEIRO: AUGE, DECLÍNIO E CAMINHOS PARA A RECONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

A atividade de planejamento foi equivocadamente associada aos regimes autoritários que a utilizaram de forma centralizada e impositiva. O grande desafio que se coloca para a construção de um novo modelo de planejamento está em preservar os elementos positivos da tradição brasileira com as exigências e as vantagens que o ambiente democrático oferece.

Neste artigo, busca-se reconstituir os principais traços da trajetória brasileira de planejamento, desde sua emergência nos anos 1930, concentrando-se, no entanto, nos desafios que o atual marco constitucional e as características do aparelho estatal apresentam para a construção da atividade de planejamento em um arranjo institucional democrático.

2 ORIGENS E TRAJETÓRIA DA ATIVIDADE DE PLANEJAMENTO NO BRASIL

O modelo de planejamento implantado no Brasil durante o regime militar se apoiou em diversas experiências anteriores, nas quais o Estado brasileiro, ainda que sem um projeto estruturado de intervenção, adotou medidas importantes para promover a industrialização da economia brasileira como resposta a crises que expunham sua forte dependência do exterior.

Sob essa perspectiva, é possível afirmar que as medidas adotadas pelo governo liderado por Getúlio Vargas na década de 1930 constituem um marco no processo de intervenção do Estado na economia com a finalidade de promover seu desenvolvimento. Sob o efeito do impacto da crise internacional, e amparado nos poderes que o novo regime conferia ao Executivo federal, o governo do então presidente Getúlio Vargas promoveu uma reforma administrativa e adotou medidas protecionistas para promover mudanças na estrutura produtiva, até então dominada pelo setor agrário exportador, e, com isso, alterar também a relação das forças que controlavam o poder político nacional.

A criação do Conselho Federal de Comércio Exterior (CFCE), em 1934, que abrigava a competência técnica existente para estudar os problemas e propor soluções, tinha como atribuição principal formular políticas econômicas voltadas para a redução da dependência externa; este conselho pode, portanto, ser considerado como o primeiro organismo governamental com funções típicas de um órgão de planejamento. Sua composição reunia funcionários públicos, empresários e técnicos que, familiarizados com as técnicas de planejamento aplicadas durante a guerra, contribuíam para introduzir um novo caráter às decisões governamentais.

Marcos importantes das medidas adotadas nesse período foram a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), de vários órgãos públicos com funções de regulação das principais atividades do setor agrário exportador, e de duas empresas voltadas para o processamento de matérias-primas nacionais: a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Nacional de Álcalis.

Coube ao DASP a tarefa de elaboração do primeiro plano quinquenal da história do planejamento brasileiro: o Plano Especial de Obras Públicas e Reaparelhamento da Defesa Nacional (1939-1943), que teve vida curta, tendo sido revisto e ampliado logo em seguida, assumindo o nome de Plano de Obras e Equipamentos (POE). Na verdade, como foi assinalado por Monteiro e Cunha (1974), estes planos não passavam de um rearranjo orçamentário, com o reforço de verbas e de controles sobre a execução dos projetos ali incluídos.¹

A proximidade do fim da guerra e a aproximação da vitória americana traziam de volta o ideário democrático, no campo da política, e liberal, no que se refere à atuação do Estado na economia. Neste último, acirravam-se os debates que contrapunham os defensores de uma política nacionalista apoiada no protecionismo e os adeptos de um Estado não intervencionista. O epicentro destes debates se localizou no I Congresso Brasileiro de Economia, realizado no Rio de Janeiro, em 1943, que reuniu comerciantes, banqueiros, industriais, agricultores, economistas, funcionários e professores, e ganhou corpo durante os trabalhos da Comissão de Planejamento Econômico em 1944 e 1945. O debate, que marcou época, centrou-se na defesa enfática do planejamento e da intervenção do Estado em prol da industrialização, feita por Roberto Simonsen, e da rejeição de Eugênio Gudin às teses esposadas por Simonsen (1977).

Embora a posição de Gudin tenha prevalecido no imediato pós-Guerra, a infraestrutura técnica necessária para a tarefa de planejamento não foi inteiramente desmontada. O foco das preocupações governamentais se voltou para a identificação dos pontos de estrangulamento ao desenvolvimento da economia brasileira, tarefa da qual se incumbiu a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (Comissão Abbink), que, do lado brasileiro, contou com a participação do professor Otávio Gouveia de Bulhões.

1. Nesse sentido, não diferem de iniciativas adotadas no então governo Fernando Henrique Cardoso, com os Programas Brasil em Ação e Avança Brasil, e também do atual Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O retorno de Vargas ao poder, porém agora de forma democrática, foi acompanhado de um novo surto de intervenção do Estado na economia, mais uma vez como reação ao retorno da dependência externa decorrente da dilapidação das divisas acumuladas durante a guerra. O Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer) direcionava o foco de suas atenções para a melhoria da infraestrutura e o fortalecimento das indústrias de base, que seriam alvo de investimentos com recursos do Fundo Nacional de Reparcelamento Econômico entregue à administração do então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), criado em 1952. A elaboração deste plano se beneficiou dos estudos desenvolvidos pela Comissão Abbink e dos trabalhos desenvolvidos pelo Grupo Misto BNDE-Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). Nesse período, a criação da Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), em 1954, marcou o retorno a uma política de industrialização de cunho notadamente nacionalista.

Um novo impulso à industrialização foi dado com a eleição de Juscelino Kubistchek ao governo federal e o Plano de Metas por ele adotado. Aprofunda-se a intervenção do Estado na economia, com duas diferenças importantes em relação às experiências anteriores: a motivação principal já não é o combate à dependência externa e a defesa da intervenção não se apoia no nacionalismo. Ao contrário, a importância do capital estrangeiro para o financiamento da industrialização brasileira é explicitamente reconhecida.

Em mais uma rodada de avanço no reforço das bases técnicas indispensáveis ao planejamento governamental, o Plano de Metas tirou proveito dos trabalhos conduzidos pelo Grupo Misto BNDE-Cepal e manteve o foco de suas atenções na remoção dos pontos de estrangulamento da economia, mediante investimentos na melhoria da infraestrutura e no fortalecimento das indústrias de base, expandindo o alcance da política industrial para promover o desenvolvimento das indústrias produtoras de máquinas e equipamentos e da indústria automobilística.

Ao reforçar a complementaridade dos setores que compunham o parque produtivo brasileiro, o Plano de Metas promoveu a diversificação da indústria brasileira, completando um ciclo de industrialização iniciado na década de 1930. Entretanto, ao apoiar esta nova etapa de industrialização no estreitamento das relações do capital privado nacional com o internacional, ele alterou o padrão de dependência externa revertendo a posição nacionalista da era Vargas. Nas palavras de Ianni (1979) “Vargas superou a dependência por intermédio da nacionalização das decisões sobre política econômica. JK realizou o desenvolvimento por meio da reelaboração das condições de dependência.”

Um dado comum às experiências de industrialização anteriormente resumidas se refere ao fato de que a hegemonia do Poder Executivo com respeito às decisões de política econômica foi um fator preponderante para os resultados obtidos. Nos breves interregnos em que o Poder Legislativo assumiu uma maior

participação nestas decisões, a coordenação da política econômica tornou-se mais difícil, especialmente quando divergências políticas e posições ideológicas distintas são exacerbadas. A dificuldade em lidar com o jogo parlamentar é revelador do modelo de planejamento herdado do primeiro governo Vargas.

Essa situação se manifesta com clareza durante a sucessão de crises que se seguiu à posse e à posterior renúncia de Jânio Quadros e à tumultuada ascensão de João Goulart ao poder. A instabilidade político-administrativa desse período e a decorrente ausência de uma clara diretriz de política econômica não permitiram que a tentativa de adoção de um novo passo adiante, no sentido do aperfeiçoamento do modelo de planejamento governamental, tivesse consequência. À diferença da maneira como se deu a intervenção do Estado nas experiências anteriores de industrialização, esta tentativa, consubstanciada na elaboração do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social conduzida por Celso Furtado, apoiou-se em um diagnóstico abrangente da situação econômica do país, visando desenvolver políticas e programas voltados para conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento. Contudo, face à dificuldade do Executivo para impor sua agenda ao Legislativo, cujos poderes foram reforçados pela Constituição de 1946, este plano foi logo abandonado.

A história do planejamento econômico no Brasil ganha novos contornos com o Golpe Militar de 1964. Como veremos em seguida, as linhas gerais da política de industrialização adotada nas décadas anteriores não foram substancialmente alteradas e a capacidade técnica acumulada durante esse período contribuiu para o aprofundamento do modelo de planejamento governamental que ganhou nova força com a hegemonia absoluta que o Poder Executivo adquiriu a partir de meados dos anos 1960 e, em especial, durante a década de 1970.

3 A DÉCADA DE 1970 E O AUGO DO PLANEJAMENTO EM UM AMBIENTE AUTORITÁRIO

Assim como na natimorta proposta do Plano Trienal, os primeiros anos do Governo Militar buscaram conciliar a estabilização macroeconômica com a preservação do crescimento. De acordo com as diretrizes adotadas pelo plano do novo governo, o Plano de Ação e Bases do Governo (PAEG), a administração do então presidente Castelo Branco se propunha a corrigir as distorções acumuladas no período anterior para conter a aceleração do processo inflacionário, de modo a promover a estabilização monetária sem comprometer a sustentação do crescimento da economia e a redução das disparidades regionais e sociais.

A implementação desses propósitos se apoiava em um conjunto de reformas que se voltava para a modernização do Estado e a recuperação de sua capacidade de intervir direta e indiretamente na economia, de modo a consolidar a estabilidade monetária e construir uma economia competitiva.

As reformas promovidas logo no início da nova administração tinham esses objetivos em mente. Além da reforma monetária, que aperfeiçoava os controles do Estado sobre a moeda e recuperava a capacidade de endividamento público,² o governo do período deu especial atenção à recuperação da capacidade do setor público mobilizar recursos para financiar o desenvolvimento. Assim, a reforma tributária cumpria o papel de gerar os recursos necessários ao financiamento das ações a cargo do Estado, ao passo que a adoção de novos mecanismos de poupança compulsória, materializados na criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), abria espaço para o financiamento de investimentos na infraestrutura urbana (habitação e saneamento), que contribuíam para melhorar a competitividade das cidades e reduzir as carências sociais.

De particular importância para o aprofundamento do projeto de modernização da infraestrutura econômica que vinha sendo perseguido desde a década de 1930 foi a criação, promovida pela reforma do sistema tributário, de fundos fiscais vinculados a investimentos em transporte, energia e telecomunicações e alimentados com a cobrança de impostos únicos federais incidentes sobre as operações com combustíveis e a prestação de serviços de transporte e de comunicações. Estes fundos criaram as condições para que o setor público assumisse o total controle sobre o projeto de expansão e melhoria da infraestrutura, a partir da reunião das atividades desenvolvidas pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios nestas áreas em sistemas integrados de planejamento e gestão dos investimentos voltados para modernizar a infraestrutura e apoiar a industrialização.

Em outros segmentos importantes para o projeto de desenvolvimento, os instrumentos financeiros criados na segunda metade dos anos 1960 tiveram papel importante para a estratégia governamental. Duas iniciativas merecem ser destacadas a este respeito: a reformulação do crédito rural e o apoio ao desenvolvimento científico e tecnológico. Neste último caso, a criação da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) refletia a preocupação do governo em desenvolver e incorporar técnicas modernas de produção para que a industrialização brasileira evoluísse no sentido de manter padrões de competitividade compatíveis com o alcançado nas regiões mais desenvolvidas do planeta.

Apesar da ênfase inicialmente atribuída ao projeto de estabilização macroeconômica, as autoridades que comandavam a economia nesse período tinham consciência da necessidade de reforçar o arcabouço do planejamento e desenvolver estratégias de longo prazo para o desenvolvimento nacional. Assim, logo em seguida à tomada do poder pelos militares, o governo deu início a uma ampla mobilização de recursos técnicos para elaborar um plano de longo prazo para o desenvolvimento nacional.

2. A criação do Banco Central e a instituição da correção monetária foram algumas das medidas adotadas com esta finalidade.

Como relata o ex-ministro, do Ministério do Planejamento, Reis Velloso em seu depoimento, coube ao recém-criado Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea) a tarefa de coordenar a elaboração do Plano Decenal de Desenvolvimento para o período 1967-1976, a qual contribuiu para reforçar a base de conhecimento técnico à disposição do Estado brasileiro, que vinha sendo construída durante as etapas anteriores do processo de industrialização e que ampliava em muito a capacidade de planejar e implementar as políticas de desenvolvimento.

O Plano Decenal pode ser visto como a primeira experiência concreta de desenvolver uma visão estratégica das prioridades do governo nacional e expor as medidas necessárias para fazer que ela fosse respeitada. Ele continha propostas detalhadas para os primeiros quatro anos que abrangia (1967-1971) e indicações mais gerais para o período seguinte. Apesar de representar a mais abrangente proposta de planejamento econômico jamais feita no Brasil, e do rigor técnico com que foi elaborado, importantes mudanças nas relações de força que controlavam o poder político nessa ocasião fizeram com que o Plano Decenal não tivesse a oportunidade de ser executado.

Apesar de abandonado pelo então governo Costa e Silva, a experiência de elaboração do Plano Decenal deu mais um passo adiante na consolidação de uma burocracia pública composta por profissionais altamente qualificados e comprometidos com a causa do planejamento. Este grupo se encarregou da elaboração do Programa Estratégico de Desenvolvimento para o período 1967-1970, encomendado pela nova administração, que aproveitava os ganhos alcançados na frente da estabilização monetária para concentrar seu foco na promoção do crescimento. Para assegurar o alcance de seus objetivos, o governo cria a Comissão de Coordenação do Planejamento e Orçamento, presidida pelo então ministro do Planejamento e Coordenação-Geral e integrada pelos secretários gerais de todos os ministérios, e elabora o primeiro Orçamento Plurianual de Investimentos (AREAL, 1990). Esta comissão foi a primeira tentativa de organizar um sistema de planejamento, que será oficialmente criado no início dos anos 1970.

O endurecimento do regime político e o reforço da hegemonia absoluta do Poder Executivo sobre as decisões de política econômica na segunda metade da década de 1960 reforçaram o caráter tecnocrático do planejamento mediante o estabelecimento de metas para os dois últimos anos dessa década.

A concentração do poder nas mãos de um Executivo dotado de uma tecnoburocracia competente contribuiu para que a intervenção do Estado se estendesse a praticamente todos os setores da economia. Diferentemente do que ocorrera com o Plano Decenal, a despeito da troca de governantes, o I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do período 1972-1974 preservava as diretrizes e as

linhas gerais dos programas que vinham sendo seguidos, de modo que a continuidade das ações contribuía para reforçar o papel da burocracia envolvida nas atividades de planejamento, não obstante mudanças no grau do poder exercido por segmentos dela.

O primeiro PND iniciou uma série de planos de governo feitos em obediência ao estabelecido no Ato Complementar nº 43/1969, que obrigava a elaboração de planos nacionais de desenvolvimento de duração igual ao mandato do presidente da República, que deveriam ser submetidos à aprovação do Congresso Nacional no primeiro ano de cada administração e ser complementados por orçamentos plurianuais de investimento (OPIs) para os três anos seguintes do respectivo mandato. A obrigatoriedade de elaboração dos OPIs denota a preocupação com a execução do plano, cujo acompanhamento concorre para ampliar o papel do Ipea na esfera do planejamento. O Programa de Acompanhamento da Execução das Metas e Bases para a Ação do Governo, instituído no período anterior, se estende ao acompanhamento dos Planos Nacionais de Desenvolvimento e ganha o reforço de um novo instrumento, o Plano Geral de Aplicações (PGA), que consolida os orçamentos da União e das demais entidades da administração indireta, inclusive as empresas estatais.

A criação do Sistema Federal de Planejamento (SFP) em 1972 (Decreto nº 71.353), dá um caráter formal a um processo de planejamento que alcança todas as suas fases. De acordo com o disposto neste decreto, eram objetivos do SFP: coordenar a elaboração de planos e programas e acompanhar sua execução; assegurar a aplicação de critérios técnicos na escolha de prioridades; modernizar a administração pública; e estabelecer um fluxo permanente de informações. O SFP abrangia a totalidade dos órgãos que compunham a administração pública direta e indireta e tinha no então Ministério do Planejamento e Coordenação Geral seu órgão central, ao qual se reportavam os órgãos setoriais de cada ministério, bem como as seccionais então existentes nas entidades supervisionadas. Cabia, ainda, ao órgão central do sistema articular as ações a cargo de estados e municípios, diretamente, por meio dos respectivos órgãos centrais de planejamento, e indiretamente, mediante o relacionamento dos órgãos setoriais federais com seus congêneres estaduais e municipais.³

Nos primeiros quatro anos da década de 1970, a concentração do poder decisório em matéria de política econômica no Conselho Monetário Nacional, durante a administração do então presidente Médici (GUIMARÃES; VIANNA, 1987) transferiu para o Ministério da Fazenda do período, ocupado por Delfim Neto,

3. A articulação federativa ficou a cargo da Secretaria de Assistência a Estados e Municípios (Sarem), criada em 1972 para executar essa atribuição. À Sarem competia compatibilizar planos de cunhos federal e estaduais, prestar assistência técnica a estados e municípios, elaborar normas e instruções para a aplicação dos recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); coordenar a aplicação dos recursos destes fundos em consonância com as prioridades federais; e desenvolver sistemas de informação.

a tarefa de liderar o processo de coordenação das decisões de política econômica, tarefa esta que foi posteriormente absorvida pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico criado pelo então governo Geisel. A despeito de mudanças de estilo – Geisel não gostava da ideia de ter um superministro –, é nessa época que este sistema de planejamento e orçamento se consolida e ganha força enquanto elemento estruturador dos estudos, das análises e das propostas de utilização dos instrumentos à disposição do governo para conduzir a economia.

É verdade que o sistema organizado durante o governo Geisel era mais formalizado, e nele o órgão de planejamento tinha uma posição central enquanto Secretaria Geral do Conselho de Desenvolvimento. A transformação do Ministério do Planejamento em uma secretaria diretamente vinculada à Presidência da República (PR) reforçava sua posição enquanto instituição encarregada de coordenar o processo de planejamento e acompanhar sua implementação. Por isso, o período abarcado pelo II PND (1975-1979) pode ser visto como aquele em que o planejamento governamental atingiu o auge de sua influência na formulação e implementação das políticas de desenvolvimento econômico e social. De acordo com as normas vigentes à época, cabia à Secretaria de Planejamento da Presidência da República:

- a coordenação do sistema de planejamento, orçamento e modernização administrativa, inclusive o acompanhamento da execução dos planos de desenvolvimento;
- a coordenação das políticas de desenvolvimento econômico e social;
- a coordenação da política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico, principalmente no aspecto econômico-financeiro; e
- a coordenação de assuntos afins e interdependentes de interesse de mais de um ministério.

O sistema de planejamento em vigor na década de 1970 alcançava todas as dimensões relevantes da ação governamental. Entre estas, a atuação direta, por meio do orçamento público e do controle sobre as atividades a cargo das instituições financeiras e das empresas estatais, e a atuação indireta, por meio de órgãos colegiados que tratavam de questões relacionadas às políticas monetária – Conselho Monetário Nacional (CMN), industrial – Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI), de preços – Conselho Interministerial de Preços (CIP) e de comércio exterior – Conselho Nacional de Comércio Exterior (Concex). Estes colegiados desempenhavam um papel relevante na administração federal, exercendo não apenas as funções de órgãos deliberativos, mas também funções executivas relevantes para a condução da política de desenvolvimento.

Neste sistema, o PND estabelecia as diretrizes e as prioridades a serem obedecidas, o orçamento atribuía os recursos em conformidade com tais prioridades e cabia aos ministérios de cada área supervisionar as ações situadas na respectiva esfera de competência. A existência em cada ministério de um órgão setorial de planejamento e orçamento, composto por uma equipe técnica qualificada, se encarregava de manter a articulação dos componentes deste sistema.

A hierarquia do sistema era bem definida, concentrando as decisões estratégicas no presidente da República, que era assistido por dois colegiados: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o Conselho de Desenvolvimento Social, cabendo à Secretaria de Planejamento da Presidência da República coordenar as ações a cargo dos órgãos setoriais, bem como as dos órgãos seccionais – toda a administração indireta federal. Para tanto, a secretaria dispunha de uma organização complexa que reunia competência técnica, capacidade de gestão, sistemas de informação e apoio em pesquisa e capacitação profissional. Como órgão integrante deste sistema, o Ipea/Iplan exercia um papel relevante no apoio às tarefas de formulação, acompanhamento e avaliação das políticas e programas contemplados no planejamento governamental. Em um contexto no qual, apesar das dificuldades criadas pela primeira crise do petróleo, o governo dispunha de grande capacidade de investimento, reforçada pelo acesso a recursos externos, a execução orçamentária não sofria maiores restrições e a efetivação dos investimentos programados dependia essencialmente da capacidade de gestão pública, que contava com uma burocracia razoavelmente bem capacitada. A supervisão ministerial funcionava a contento no caso dos órgãos da administração direta, mas não no caso das empresas estatais, principalmente nas estatais mais poderosas. Nestes casos, a exigência das estatais submeterem seus orçamentos de aplicação de recursos ao órgão central de planejamento, que, por meio da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), buscava assegurar a congruência destes orçamentos com as prioridades do governo, contribuía para reforçar o papel do planejamento na coordenação dos investimentos públicos e no acompanhamento da execução das políticas e prioridades nacionais.

Na década de 1980, o funcionamento desse sistema de planejamento sofreu duros golpes. A segunda crise do petróleo (1979-1980) e o esgotamento das possibilidades de o Estado sustentar o ritmo de investimentos registrado no período anterior, em face do agravamento dos desequilíbrios externos e internos, com o enfraquecimento do Poder Executivo durante o período de transição para a democracia, contribuíram para reduzir sua capacidade de articulação das decisões governamentais. O III PND (1980-1985) cumpriu a formalidade exigida pelo supracitado dispositivo legal, mas a falta de unidade no comando da política econômica, com visões diferentes esposadas pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento do período a respeito de como enfrentar a crise contribuiu para que ele fosse, na prática, abandonado.

A situação não mudou significativamente com o advento da Nova República em 1985. As divergências entre planejamento e fazenda que se manifestaram no governo anterior se reproduziram ao longo das sucessivas trocas de ministros promovidas durante o então governo Sarney – quatro ao todo –, e embora a formalidade tenha sido mantida, com o chamado I PND da Nova República (1985-1989) inaugurando um discurso que enfatizava as preocupações sociais do planejamento, a segunda metade dos anos 1980 deu continuidade ao processo de esvaziamento do planejamento enquanto lugar central das decisões de política econômica e de coordenação das ações empreendidas pelo governo.

O enfraquecimento do Ipea, que coincide com o período de esvaziamento daquela forma de realizar o planejamento, desmontou toda uma estrutura técnica que se encarregava de dar suporte ao funcionamento do sistema de planejamento.⁴ Todavia, apesar de enfraquecido e desmotivado, o aparato técnico que sustentou as iniciativas de intervenção estatal para prover a industrialização brasileira, e que se expandiu consideravelmente na década anterior, foi razoavelmente preservado, mas as instabilidades política e econômica, somada com a perda de hegemonia do Executivo nas decisões de política econômica, que se manifestou com particular intensidade após a redemocratização, reduziram em muito sua efetividade.

O advento da Constituição de 1988 abalou os alicerces daquele sistema de planejamento e contribuiu para o que veio a ocorrer na década seguinte. O abandono, nos últimos momentos dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, do projeto de instaurar um regime parlamentarista no Brasil, “amarrou as mãos” do Poder Executivo, ao mesmo tempo em que redefiniu as regras aplicadas ao processo eleitoral, gerando uma fragmentação político-partidária que cria embaraços à coordenação das decisões de política econômica. Assim, apesar de o sistema ter sobrevivido formalmente, sua capacidade operacional foi severamente abalada. O golpe mortal, como veremos em seguida, foi proferido no início da década de 1990, com a desmoralização do serviço público e o desmonte da tecnoburocracia construída durante as três décadas precedentes.

4 A DESCONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO

Na segunda metade da década de 1980, a insatisfação com a situação a que havia chegado o planejamento governamental no Brasil deu origem a alguns seminários que buscavam discutir as causas da crise em que aquele modelo de planejamento se encontrava e explorar sugestões para a recuperação desta atividade.

No mais importante desses seminários, promovido por ocasião da comemoração dos 25 anos do Ipea, em 1989, o ex-diretor do Ipea/Iplan, Roberto

4. Para uma interessante descrição do papel do Ipea no funcionamento do sistema de planejamento, ver Areal (1990).

Cavalcanti de Albuquerque, apresentou uma agenda a ser cumprida para a recuperação da atividade de planejamento nos anos 1990, mas agora em um ambiente democrático, como fica claro pelos principais eixos levantados:

- Formular um projeto nacional de desenvolvimento, apoiado em uma discussão com a sociedade.
- Definir o papel do estado na implementação desse projeto, buscando equilibrar as ações a cargo do poder público e do setor privado.
- Rever e modernizar a organização da administração pública, dando menos ênfase à simetria e adotando técnicas modernas de gestão para melhorar a eficiência e a eficácia do governo.
- Conceber novos relacionamentos federativos.
- Ampliar o controle da sociedade sobre o estado, mediante representação dos interesses sociais no planejamento.
- Estabelecer uma convivência harmônica entre os poderes executivo e legislativo, que ficou prejudicada com a instituição de um regime político híbrido, parlamentarista-presidencialista, em 1988, no qual o executivo governa, mas não decide e o legislativo decide, mas não governa.

Essa agenda, que buscava conciliar a recuperação do planejamento com a nova realidade de uma sociedade plural e democrática, incorporava também elementos importantes para o sucesso desta empreitada, como a participação da sociedade na definição das prioridades nacionais, o estabelecimento de um novo modelo de relações federativas adaptado à autonomia dos governos subnacionais, a regulamentação dos novos dispositivos constitucionais que tratam de matérias correlatas e a preocupação com a eficiência e a eficácia da gestão pública. Ademais, chamava atenção para um ponto de fundamental importância: uma convivência harmônica entre os poderes da República como condição indispensável para a coordenação das decisões de políticas públicas, da qual, como é sabido, depende a eficácia do planejamento.

Em alguma medida, a agenda descrita anteriormente refletia o desconforto gerado pelo insucesso de mais uma tentativa de reorganizar a ação governamental, com vista à sustentação do crescimento, em torno de um novo Programa de Metas elaborado no calor do entusiasmo gerado pelos primeiros resultados obtidos na batalha pela estabilização monetária, com a adoção do Plano Cruzado. Em essência, o Plano de Metas 1986-1989, elaborado na gestão do presidente José Sarney, renovava o intento de repetir o ritmo de crescimento alcançado na década de 1970 – a meta para o crescimento era de 7% ao ano no período –, o que deveria ser alcançado mediante a adoção de uma política agressiva de investimentos na infraestrutura – ênfase na redução da dependência energética –, a expansão e a modernização da

indústria e da agricultura e a promoção de novas iniciativas nas áreas de educação e alimentação voltadas para a universalização do ensino fundamental e a redução das carências nutricionais; neste caso, com a distribuição gratuita de leite a crianças carentes e o reforço do programa de alimentação escolar.

Mais uma vez, no entanto, o efêmero sucesso do Plano Cruzado não permitiu que as expectativas dos formuladores deste plano fossem confirmadas, fazendo que, na prática, ele fosse abandonado, enquanto o agravamento da crise econômica e política nos derradeiros anos da década de 1980 atropelou o debate sobre a reconstrução do planejamento. Assim, após o breve encantamento com os primeiros resultados do Plano Cruzado, o sucessivo fracasso dos programas de estabilização aplicados no governo Sarney azedaram a situação reinante e abriram espaço para aventuras que, em vez de reconstruírem, desconstruíram o que ainda restava do sistema de planejamento gradativamente implantado nas décadas anteriores. A história desta desconstrução se desenrola ao longo de quatro atos, cujos personagens e conteúdo são apresentados a seguir.

4.1 Primeiro ato: o desmonte do Estado e da administração pública

Os últimos anos do governo Sarney foram marcados pelo recrudescimento da inflação e por uma forte campanha de desmoralização do Estado, apoiada em denúncias de malversação dos recursos públicos e desenfreada corrupção. A insatisfação da sociedade com os governantes crescia à medida que a economia se desorganizava e que a inflação corroía os salários da classe média e jogava uma quantidade crescente de brasileiros para abaixo da linha de pobreza.

No final do governo da Nova República, a inflação superava 80% ao mês, o que equivalia a um índice acumulado de 6.000% nos 12 meses precedentes à posse do novo presidente, em março de 1990. A taxa média de crescimento de 2,2%, registrada na década de 1980, contribuía para um expressivo aumento do desemprego e a queda de 30% no poder de compra do salário mínimo correspondia a um aumento na desigualdade na distribuição da renda – o coeficiente de Gini subiu para 0,636 em 1989 – era 0,575 no início da década. Estes e outros indicadores levaram muitos analistas a classificar a década de 1980 como uma década perdida em matéria de desenvolvimento.

Em um cenário de deterioração da autoridade vicejavam as denúncias de que Brasília era responsável por boa parte dos males da nação. Os “marajás da República”, encastelados no Planalto Central, passavam a ser alvo de repulsa e indignação. A figura do funcionário público, injustamente associada ao usufruto de altos rendimentos obtidos com baixo esforço, foi sendo desqualificada. A pecha de corruptos alcançava todo o estabelecimento político, abrindo espaço para o surgimento de falsos paladinos da moralidade que se propunham a caçar os marajás e oferecer suas cabeças ao povo.

Montado nessa onda de revolta popular contra os desmandos e excessos reinantes na “Versailles tropical”, a figura desse paladino, encarnada na pessoa de Fernando Collor de Mello, apareceu no horizonte e atropelou a corrida eleitoral para, sem maior dificuldade, obter o aval popular para se transformar no primeiro presidente eleito diretamente nas urnas após a redemocratização do país.

Amparado nas urnas, o então presidente Collor de Mello não teve maior dificuldade para superar os problemas decorrentes do regime híbrido parlamentarista-presidencialista, que obstou a ação da administração anterior, e impor a vontade do Executivo a um Congresso Nacional enfraquecido pela baixa estima a ele devotada pela opinião pública. Assim, fiel à bandeira que empunhou de estancar a sangria que um excesso de ministérios e demais entidades controladas pelo Estado provocava nos cofres públicos, promoveu, logo nos primeiros meses de seu governo, uma medida de grande impacto na mídia, mas de resultados desastrosos para a administração pública: a redução do número de ministérios; a extinção de autarquias e empresas públicas; o início de um processo de privatização de estatais federais; e o aviltamento dos salários dos servidores associado ao corte de alguns benefícios herdados da época da fundação de Brasília, como a venda dos apartamentos funcionais.⁵

A essa varredura na administração pública se seguiu um amplo programa de redução, ou extinção, de medidas protecionistas, amparadas na onda liberalizante que tomou conta das economias ocidentais e que tinha como propósito sacudir os empresários brasileiros e estimulá-los a melhorar a qualidade dos produtos oferecidos ao consumidor nacional. Para tanto, o governo adotou uma política de redução progressiva dos níveis de proteção tarifária – as tarifas aduaneiras aplicadas à importação caíram, entre o início e o fim da década de 1990, de 105% para 35%, a máxima, e de 32% para 14%, a média – e de eliminação de incentivos e subsídios internos ao desenvolvimento da capacidade produtiva.

Adotadas em contexto em que mudanças promovidas pela Constituição de 1988 no campo do federalismo, com a devolução da autonomia política a estados e municípios, reforçada pela descentralização do poder tributário e a ampliação das transferências de recursos federais, começavam a se fazer sentir com maior intensidade, a redução das barreiras alfandegárias e o corte nos incentivos federais agravava a situação. É que os novos dispositivos constitucionais retiraram do governo federal não apenas o controle sobre uma parcela significativa dos recursos financeiros, mas também a capacidade que ele detinha para definir as políticas e os programas e articular as ações que ficavam a cargo de estados e municípios, uma vez que a

5. O número de ministérios foi reduzido a 12, com a extinção de 11 cargos desta natureza, número igual ao das entidades estatais extintas, entre elas *holdings* setoriais que desempenharam importante papel nas décadas anteriores na coordenação e implementação de investimentos na infraestrutura e em indústrias de base, como a Siderbras, a Empresa de Portos do Brasil S/A (Portobrás) e a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU).

descentralização então promovida não foi acompanhada da criação de instituições e instrumentos necessários para assegurar a cooperação na Federação. Com isso, as iniciativas isoladas de estados e municípios no campo do planejamento e da formulação de políticas setoriais abandonavam uma visão integrada e, ao focalizar o interesse local, fomentavam a competição e o antagonismo na Federação.

Complementava o desmonte da capacidade do Estado para promover e conduzir o processo de desenvolvimento a adoção do Programa Nacional de Desestatização (PND), que tinha por objetivo transferir à iniciativa privada atividades controladas pelo Estado que exerceram um papel central nas experiências de planejamento dos anos 1970. A execução do PND contaria com recursos do Fundo Nacional de Desestatização, criado com esta finalidade. No entanto, apesar das metas ambiciosas fixadas neste programa, dificuldades legais e a crise política limitaram o alcance das privatizações promovidas nessa gestão, que não alcançaram os monopólios estatais, tendo se restringido a alguns setores produtores de insumos básicos, como a siderurgia, a petroquímica e os fertilizantes.

Promovida de forma atabalhoada e na ausência de uma visão estratégica, com respeito ao papel do Estado em uma economia que se abria para o exterior no contexto de uma sociedade democrática, as mudanças na estrutura administrativa não passavam, na prática, da transformação de vários ministérios em um só com base em uma vaga noção de afinidade de suas atribuições. Com isso, o número de ministros diminuía, o que vendia à sociedade a imagem de austeridade prometida, mas a administração pública não encolhia, e sim perdia qualidade.

Na reforma administrativa, duas mudanças em particular contribuíram para o desmonte do aparato que suportava o planejamento governamental: a reunião de Fazenda, Planejamento e Indústria e Comércio no Ministério da Economia e a de Transportes, Energia e Comunicações no Ministério da Infra-Estrutura. Como sucede em fusões e aquisições de empresas privadas com culturas distintas, a fusão ministerial trouxe prejuízo para todas as atividades que até então viviam em universos distintos.

No Ministério da Economia, o planejamento, relegado a uma secretaria de menor importância, limitava-se às atividades rotineiras de elaboração e acompanhamento dos orçamentos, uma vez que o controle da execução orçamentária já estava concentrado na Secretaria da Fazenda Nacional, que abrigava o Departamento do Tesouro, enquanto a Secretaria Especial de Política Econômica, à qual se vinculavam órgãos relevantes para a atividade de planejamento, como o Ipea – que readquiriu a identidade original de um instituto de pesquisa econômica aplicada – e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), concentrava as decisões relevantes nesta área. A política industrial foi abandonada e os órgãos que integravam o antigo Ministério da Indústria e do Comércio foram incorporados à Secretaria Nacional de Economia, que também tinha pouca visibilidade.

Outra mudança que contribuiu para a destruição do sistema de planejamento foi a absorção, pelas secretarias de administração dos ministérios setoriais das respectivas atividades de planejamento e orçamento que, assim, perdiam importância na hierarquia da organização pública e se envolviam mais em atividades burocráticas do que em funções típicas de planejamento. Esta mudança marcou o início do processo de esvaziamento dos órgãos setoriais de planejamento, cuja importância para o desempenho do planejamento governamental na década de 1970 foi olvidado.

Da mesma forma que em experiências anteriores, o sucesso do planejamento dependia de ganhos duradouros com respeito à contenção do processo inflacionário e à estabilização da moeda, o que não se efetivou. Assim, com o fracasso de mais um plano de estabilização e a crescente insatisfação da classe média com o congelamento dos depósitos bancários, a condução da política econômica perdeu o rumo e se resumiu a administrar o dia a dia de um governo que, logo em seguida, se enredou em uma sucessão de escândalos e corrupção. Para marcar definitivamente seu descaso com o planejamento, o governo não deu importância à tarefa de elaboração do Plano Plurianual (PPA), que, conforme o disposto na Constituição de 1988, passava a substituir os Planos Nacionais de Desenvolvimento e deveria cobrir o período 1991-1995, se limitando a cumprir a exigência constitucional.⁶ Vale a pena notar que a troca de nome – o PPA reproduzia a exigência de elaboração de planos quinquenais que se estendiam até o primeiro ano de uma próxima administração, mas assumia o caráter de um plano do governo federal – tinha o efeito adicional de limitar o alcance da proposta de elaboração de planos nacionais de desenvolvimento.

O desmonte do planejamento foi ratificado pela perda de importância do orçamento, traduzida na posição subalterna do órgão encarregado desta função na estrutura do Ministério da Economia e na sua irrelevância enquanto instrumento de decisões estratégicas relacionadas ao uso dos recursos públicos. A extinção da SEST, promovida em nome da redução do tamanho do Estado, retirava do governo mais um importante instrumento de controle sobre investimentos de fundamental importância para o desenvolvimento nacional e regional.

O desmonte do orçamento abriu espaço para a captura do controle sobre o processo de elaboração e aprovação do orçamento por políticos que há algum tempo dominavam a Comissão de Orçamento do Congresso, contribuindo para os desmandos que levaram à eclosão do caso que veio a ser conhecido como o escândalo dos “anões do orçamento”. Com a vinda à tona das ilegalidades cometidas durante a campanha presidencial, as quais vieram a ser conhecidas como O Caso PC Farias que levou Collor de Mello ao processo de *impeachment* que o Congresso Nacional aprovou em setembro de 1992.

6. O descaso com a proposta do PPA se revelou no fato de que logo em seguida à sua aprovação foi promovida uma revisão, concluída em meados de 1992.

Em menos de dois anos, as mudanças administrativas empreendidas no alvorecer dos anos 1990 destruíram uma estrutura de planejamento que embora já estivesse fragilizada em face de uma espúria associação entre autoritarismo e planejamento, que vicejou na transição do regime militar para a democracia, ainda preservava elementos básicos que poderiam permitir uma mais fácil recuperação.

Uma mudança que parecia de menor importância (a substituição da figura do secretário-geral dos ministérios pela do secretário executivo) teve consequências que repercutem até hoje. O cargo de secretário-geral, concebido na reforma administrativa de 1967, deveria ser exercido por profissionais de carreira ou técnicos de reconhecida competência nas áreas comandadas pelos diversos ministérios, de modo a preservar a estabilidade da burocracia governamental e a continuidade das ações, independentemente da alternância do poder inerente a um regime democrático. Acompanhada da destruição da memória administrativa que se seguiu ao processo atabalhado com que a fusão dos ministérios foi promovida, esta mudança deslanchou um processo de terceirização do serviço público, que foi se agravando ao longo da década à medida que o quadro de funcionários ia envelhecendo e que o aviltamento dos salários estimulava a aposentadoria dos mais velhos e o abandono dos mais jovens.

4.2 Segundo ato: prudência e moralização

A ascensão ao poder do vice-presidente Itamar Franco, após o *impeachment* de Collor de Mello, se deu em um ambiente conturbado. O novo presidente tinha inclinações nacionalistas e uma maior disposição para aceitar a tese da importância da presença do Estado em um projeto de desenvolvimento. No entanto, a situação política e econômica vigente à época de sua posse não favorecia grandes mudanças.

No plano político, o episódio do *impeachment* devolveu ao Congresso Nacional o poder que havia momentaneamente perdido durante os primeiros anos da administração anterior, o que obrigou o novo presidente a negociar o apoio necessário para poder governar. No plano econômico, a instabilidade doméstica e a crise externa restringiam o grau de liberdade do setor público para promover investimentos e alavancar o desenvolvimento.

Apesar de uma das primeiras providências do então governo Itamar Franco ter se voltado para desmanchar as mudanças administrativas implantadas na gestão anterior, revertendo a fusão de ministérios e recriando a Secretaria do Planejamento e a Coordenação da Presidência da República, o impacto destas providências passou despercebido. A Secretaria de Planejamento ressurgiu enfraquecida, tanto na sua capacidade técnica quanto no seu poder de influência nas decisões governamentais. A breve passagem pelo planejamento de um técnico de confiança do presidente, que logo em seguida foi removido para a pasta da Fazenda, revelou a dificuldade desta secretaria para assumir a coordenação das decisões de política econômica sem dispor de instrumentos e de equipe para fazê-lo.

Em pouco tempo, a tentativa de recompor o espaço do planejamento no centro das decisões governamentais foi abandonada e o governo se rendeu à realidade de ter que negociar com o Congresso Nacional a composição da equipe ministerial para construir uma base de apoio político que lhe desse condições de governar. Em repetição ao que já havia ocorrido no governo Sarney, as pastas do Planejamento e da Fazenda trocaram de mãos três vezes em menos de três anos.

Uma mudança importante promovida nesse período continua, até hoje, comprometendo a tarefa de reconstrução do planejamento e da capacidade do Estado para implementar os planos de governo. Trata-se da criação da Secretaria Federal de Controle (Lei nº 8.490), em 1992, que, em resposta aos escândalos da era Collor, centralizou as atividades de controle interno retirando esta responsabilidade da órbita de cada ministério e da influência dos respectivos ministros. Como veremos adiante, este foi o primeiro passo na direção de um processo de progressivo fortalecimento do aparato de controle das ações do governo federal, movido pelo esforço de combater a corrupção e moralizar a administração pública que, ao ser posteriormente exacerbado, foi inibindo a atuação dos gestores e criando embaraços à eficiência da gestão pública.

Na ausência de condições para recuperar a importância do planejamento⁷ e premido pelo caráter transitório de sua administração, o novo governo saiu em busca de uma bandeira para marcar sua gestão. Com a expansão econômica sufocada pelas restrições externas, os problemas sociais ocupavam um maior espaço na agenda governamental e o combate à pobreza se apresentava como uma importante bandeira a ser empunhada. Apoiado na mobilização da sociedade em torno do tema, o governo levou adiante um programa de combate à fome que deixou uma marca indelével no conjunto das ações governamentais desse período.

Embora avesso às teses de privatização, o governo do presidente Itamar Franco manteve o programa iniciado na administração anterior, mas não lhe deu maior prioridade. Não obstante, a retirada do Estado das funções de produtor de matérias-primas e de insumos básicos entre 1991 e 1994, cuja importância para o desenvolvimento econômico nas fases áureas do planejamento governamental já foi destacada, significou a perda de um instrumento importante para a implementação dos planos de desenvolvimento implementados no passado, que desde então não encontrou um substituto.

Escaldado pelos fracassos de todas as tentativas heterodoxas de estabilização monetária adotadas desde meados dos anos 1980, a administração Itamar Franco evitou este caminho. Medidas ortodoxas para segurar o crescimento dos preços (juros elevados e aperto fiscal) mantinham a economia adormecida, mas não

7. Uma proposta de revisão do PPA, elaborada nesse período, não chegou a ser votada no Congresso Nacional (GARCIA, 2000), forçando o governo a promover mudanças pontuais para cumprir as formalidades do ciclo orçamentário.

evitavam que os preços continuassem subindo. Em gesto de grande ousadia, o então presidente bancou a elaboração de uma estratégia inovadora de estabilização monetária, cujo sucesso abriu as portas para a eleição de seu sucessor.

A preocupação com a moralização da administração pública, que marcou esse período, se estendeu ao domínio do orçamento. A conclusão, em abril de 1994, dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instituída para tratar desta questão recomendou a cassação dos mandatos dos “anões do orçamento” e apresentou várias recomendações de mudanças no processo orçamentário voltadas para sua moralização. Estas recomendações vieram a ser objeto de uma resolução do Poder Legislativo (a Resolução nº 2, de 1995) que reduziu o poder dos relatores para interferir no orçamento e adotou novas regras para disciplinar as emendas parlamentares à proposta enviada pelo Poder Executivo.

Um objetivo importante das mudanças promovidas por essa resolução era o de impor uma nova ordem ao processo de tramitação e aprovação do orçamento, de modo a dar-lhe maior transparência. Isto não significava, entretanto, que o governo recuperava condições para usar o orçamento enquanto instrumento importante para levar a cabo um projeto de desenvolvimento. O desmonte promovido durante o governo Collor, que esvaziou o órgão central de orçamento e destruiu os órgãos setoriais de planejamento e orçamento, continuou cobrando seu preço.

4.3 Terceiro ato: esperança e frustração

A inauguração do governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso gerou esperanças de que o planejamento viesse a ocupar um lugar de destaque na administração pública. Com o sucesso do plano de estabilização monetária e a nomeação de profissionais competentes para dirigirem a pasta do Planejamento, que com a reforma administrativa então promovida readquiria o *status* de um ministério, denominado de Ministério do Planejamento e do Orçamento (MPO), o clima ficava propício para a elaboração de uma nova estratégia de desenvolvimento e a definição do papel a ser desempenhado pelo Estado com vista à sua implementação.

Com efeito, a nova administração tomou a sério a tarefa de elaboração do PPA para o período 1996-1999, o qual apoiou-se em estudos e projeções macroeconômicas e propunha implementar as seguintes estratégias: construção de um Estado moderno e eficiente; redução dos desequilíbrios espaciais e sociais; e inserção competitiva e modernização produtiva.

Mais uma vez, no entanto, a implementação do PPA ficava condicionada ao sucesso do plano de estabilização monetária, cujos primeiros acordos soaram em meados de 1993 quando o então presidente Fernando Henrique Cardoso ocupava a pasta da Fazenda no governo que o precedeu. Produto de um cuidadoso processo de preparação, o novo plano de estabilização, que recebeu o nome de Plano Real, o mesmo dado

à nova moeda que criou, foi lançado em julho de 1994, seis meses antes da posse do novo presidente. O sucesso alcançado pelo Plano Real no que toca à inflação é amplamente reconhecido, mas a sequência de eventos que a ele se sucederam deixou claro que a recuperação do planejamento não dependia apenas da estabilidade da moeda.

A rigor, a sequência de crises que assolaram os primeiros anos desse mandato presidencial contribuiu para que o foco das atenções permanecesse dirigido para o curto prazo, com a centralização do comando sobre as decisões de política econômica no Ministério da Fazenda, de modo que a fugaz tentativa de implementar o ciclo orçamentário tal como previsto na Constituição de 1988 foi logo abandonada e as reformas estruturais assumiram prioridade na agenda governamental.

Além da retomada do processo de privatização das estatais, que ganhou forte impulso nesse período e estendeu-se aos monopólios que o Estado detinha nos setores de energia elétrica e telecomunicações, e da venda da Companhia Vale do Rio Doce e de ações da Petrobras que excedessem o mínimo necessário para manter o controle acionário da empresa, o governo se empenhou em promover outras mudanças que se sintonizavam com o propósito de reduzir o desequilíbrio fiscal que, desde os primeiros momentos de elaboração do Plano Real, havia sido identificado como o calcanhar de Aquiles do plano. Com todos os diagnósticos apontando para o crescimento dos gastos previdenciários como uma causa importante de expansão do gasto público, a reforma previdenciária foi elevada ao topo da lista. Todavia, como o efeito de mudanças nas regras previdenciárias não se verifica com a intensidade desejada no curto prazo e dada a grande rigidez dos principais componentes do gasto, a redução do desequilíbrio fiscal dependia do crescimento da arrecadação.

Apesar da demora em aprovar uma reforma do regime previdenciário que ficou muito aquém da proposta original, uma consequência indesejável do longo e acalorado debate a respeito foi aprofundar o processo deflagrado no início da década de desmonte da máquina pública, em face da aceleração de aposentadorias de funcionários qualificados e sua substituição por pessoal terceirizado, cuja contratação se dava por meio de recursos repassados a organismos internacionais. Este processo também teria sido estimulado pela rigidez introduzida pelas novas regras da Constituição de 1988 no campo do funcionalismo, que extinguiu a possibilidade de contratação de servidores públicos pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e tornou obrigatória a realização de concursos públicos, o que não apenas dificultou o recrutamento, mas, principalmente, aumentou o custo do funcionalismo em face de regimes previdenciários mais generosos e de outras vantagens concedidas pelo estatuto dos servidores públicos.

Ademais, com a manutenção de uma política salarial altamente restritiva, o recrutamento de pessoal para o segundo e, até mesmo, o terceiro escalão da administração pública se apoiavam em gratificações que contribuía para uma alta

rotatividade destas posições. O esforço empreendido pelo ministro, da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira durante o primeiro mandato do então presidente Fernando Henrique de reconstruir as carreiras de Estado amenizou a situação no que diz respeito aos órgãos centrais do chamado ciclo de gestão pública, mas não evitou que os ministérios setoriais continuassem dependendo de pessoal terceirizado sem qualquer compromisso com a função pública.

À medida que a sustentação do apoio político ao governo passava a depender da formação de uma frágil coalizão de partidos que se constituía em função do tema do momento, o que se manifestou com intensidade durante o encaminhamento da proposta de reeleição e durante o segundo mandato presidencial, o loteamento político dos principais cargos de direção nos vários ministérios – alcançando inclusive a figura do secretário executivo –, cujo número cresceu para acomodar distintos interesses e acentuou a dificuldade de coordenação das decisões e, principalmente, de gestão das políticas e programas setoriais. O núcleo da equipe econômica que se encarregava de sustentar a política de estabilização foi preservado deste loteamento, mas o foco no curto prazo pôs de lado qualquer preocupação com o planejamento.

Assim, o Ministério do Planejamento deixou de lado as intenções e recomendações do PPA e se voltou para uma tarefa de eleição de projetos prioritários e a busca de meios para assegurar os recursos necessários para sua implementação. Surgiu, então, o primeiro de uma sequência de iniciativas cujo modelo remonta aos primórdios do planejamento das décadas de 1930 e 1950: a construção de um regime orçamentário especial para garantir a execução de investimentos aos quais um determinado governo atribui prioridade. O Programa Brasil em Ação, lançado em 1997, se enquadra nesta categoria. Como tal, representava mais um esforço de criar um modelo paralelo de gestão de prioridades governamentais que ressaltava a incapacidade da máquina pública para tocar as ações do governo.

À medida que o planejamento retrocedia aos primórdios de sua história, a proposta do PPA mais se aproximava de um orçamento plurianual, com o agravante de tentar abarcar todo o espectro das ações governamentais, e não apenas o programa de investimentos. Isto fica claro nas mudanças introduzidas por ocasião da elaboração do PPA para o período 2000-2003, por meio do Decreto nº 2.829, de outubro de 1998, que estabelece regras comuns a serem aplicadas a elaboração e gestão dos PPAs e dos orçamentos da União e determina a revisão da classificação funcional programática para estimular a adoção de um gerenciamento por programas. Embora o citado decreto mencione que a seleção dos programas deveria levar em conta os objetivos estratégicos propostos para o período do plano, a ênfase na gestão dos projetos reflete a postura adotada a partir do lançamento do Programa Brasil em Ação.

Com efeito, o PPA 2000-2003, que assumia a marca de fantasia Avança Brasil, destacava entre seus objetivos a necessidade de racionalizar e melhorar a qualidade do gasto público, tendo em conta um cenário de restrições ao seu financiamento, mediante a implantação de um sistema de gestão pública orientada para resultados que contribuísse para aumentar a eficiência e a eficácia na aplicação de recursos e a legitimidade das ações do governo perante a sociedade civil.

Destaca-se, na proposta do PPA 2000-2003, a preocupação com a avaliação dos resultados das ações nele contempladas. Na análise que fazem da experiência de avaliação conduzida nesse período, Calmon e Gusso (2002) reconhecem alguns aspectos positivos, como a geração de informações úteis para as revisões anuais destes planos, a contribuição que deram para melhorar a transparência das ações do governo e o destaque que concederam à importância da atividade de avaliação. Reconhecem, entretanto, que sua contribuição para a melhoria da gestão pública deixou muito a desejar.

A incapacidade de a proposta do PPA contribuir para a construção de um planejamento, em um ambiente democrático e com uma visão estratégica de longo prazo dos desafios do desenvolvimento brasileiro, deve-se ao período de anos por ele abrangido – quatro anos é um prazo muito curto – e a uma rígida interpretação da regra constitucional que acaba invertendo a lógica do planejamento. Ao estipular que nenhum projeto que ultrapasse o período de um ano pode ser incluído no orçamento sem estar contemplado no PPA, esta regra faz que o plano seja elaborado de modo a abrigar qualquer demanda que surja por ocasião da elaboração dos orçamentos anuais e, quando isso não ocorre, ele seja revisado para acomodar novas prioridades orçamentárias. Com isso, a visão estratégica se perde e é o plano que se ajusta ao orçamento, em vez do que seria de se esperar.⁸

O endurecimento do controle sobre a execução orçamentária, adotado após a crise de 1998, forçou o abandono da âncora cambial que sustentava a estabilidade do real, levou à adoção de metas de geração de elevados superávits primários para atender ao mesmo objetivo e demoliu o pouco que ainda restava de pé no campo da racionalidade orçamentária. O contingenciamento das verbas orçamentárias introduziu um jogo de “faz de conta” nas relações do Executivo com o Legislativo que deteriorou as relações entre ambos e causou sérios danos à qualidade da gestão pública. Para aumentar o controle sobre o gasto, o Executivo passou a encaminhar propostas orçamentárias com receitas subestimadas e sem espaço para intervenção do Congresso Nacional, o que levava este a reavaliar as receitas para acomodar as emendas parlamentares ao orçamento. Aprovado o

8. A relação dos macro-objetivos do PPA 2000-2003 espelha essa realidade. Eles são em número de 23, começando por criar um ambiente favorável ao crescimento sustentável e terminando por mobilizar o governo e a sociedade para a redução da violência.

orçamento, o Executivo, por decreto e em obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, impunha um forte contingenciamento de despesas, reforçando a prática de transferir a gestão orçamentária para o âmbito do Ministério da Fazenda. Destituído de seu principal instrumento, o Ministério do Planejamento se mantinha à margem do centro do poder. Cabia-lhe manter o ritual para cumprir as exigências constitucionais de elaboração do PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da proposta orçamentária, mas estes instrumentos apenas serviam para adornar as prateleiras dos gabinetes oficiais.

Em regime que os cientistas políticos qualificaram como um presidencialismo de coalizão, o controle sobre a execução orçamentária passou a ser não apenas um instrumento de sustentação da disciplina fiscal, mas também um instrumento útil para a negociação de apoio à aprovação pelo Congresso Nacional de medidas de interesse do governo, mediante o controle sobre a liberação de emendas parlamentares ao orçamento.

4.4 Quarto ato: duro aprendizado e forte cautela

Eleito, após duas derrotas, o presidente Lula não quis correr o risco de afrouxar os controles sobre os instrumentos que sustentavam a estabilidade do real, uma vez reconhecido o valor que a maioria do eleitorado que sofria com a inflação atribuía à estabilidade da moeda. O *duo* juros elevados e aperto fiscal continuaram, portanto, no epicentro das decisões econômicas, preservando o ritual do planejamento sem avançar na sua reconstrução.

Assim, apesar de uma grande mobilização de esforços para elaborar os dois PPAs de sua gestão, que se esmeraram em propor um novo modelo de desenvolvimento comprometido com a questão social, tais planos continuaram carecendo de condições concretas para serem efetivamente implementados.

A ausência de condições efetivas para a implementação desses planos, em face não apenas das limitações financeiras, mas também do dismantelamento de todo o aparato que sustentava o planejamento do passado, contrasta com a ambição que eles expressam e a profusão de objetivos, programas e ações neles contemplados. Conforme assinala Mussi (2005), repetindo a estrutura de modelos anteriores, o PPA 2004-2007 contemplava cinco macro-objetivos ou estratégias, 30 desafios, 374 programas e cerca de 4.300 ações! Todo este conjunto deveria contribuir para a geração de um círculo virtuoso de crescimento que, no médio e no longo prazos, seria alimentado por uma sequência de eventos, reforçados pela implementação de reformas institucionais e programas sociais, que convergiriam para reconciliar a expansão econômica com distribuição da renda e a inclusão social.⁹ A lógica que presidiu a elaboração

9. Para detalhes sobre a dinâmica de crescimento e as reformas e os programas referidos neste estudo, ver Mussi (2005).

deste plano é cristalina, mas ao ignorar a realidade sob a qual deveria se dar sua execução, ele não fugiu ao destino dado aos PPAs que o antecederam.¹⁰

Em boa medida, essa lógica adotada na confecção do plano anterior, com respeito ao círculo virtuoso de um crescimento comprometido com a inclusão social e a redução das desigualdades, foi mantida na elaboração do PPA 2008-2011, que enfatizava duas outras preocupações importantes da agenda governamental: a preservação ambiental e a integração territorial. Um maior rigor aplicado ao desenho dos programas permitiu que o total de programas contemplados neste plano se reduzisse a 306, uma queda de cerca de 20% em relação ao plano anterior, mas ainda assim um número que evidencia a dificuldade que o modelo dos PPAs enfrenta para eleger prioridades. Um marco importante no processo de elaboração deste plano foi a preocupação em agregar a dimensão espacial ao planejamento governamental, mediante a promoção de um amplo diagnóstico das disparidades inter e intra-regionais e da preocupação em criar condições para articular as ações a cargo dos distintos entes federados para aumentar a eficácia da intervenção do Estado no processo de desenvolvimento. Com esta importante inovação, o PPA 2008-2011 realça a limitação de uma abordagem limitada à esfera de atuação do governo federal e destaca a necessidade de o esforço de reconstrução do planejamento nacional dar a devida atenção à criação de instituições e instrumentos capazes de promover a cooperação federativa na formulação e implementação das políticas públicas prioritárias para os objetivos nacionais de desenvolvimento.

Merece menção a preocupação em retomar a capacidade de planejamento setorial, com destaque para o setor de energia, em que a criação de uma empresa pública voltada para o planejamento do setor elétrico passa a preencher um vazio gerado pela privatização do setor e se soma à capacidade da Petrobras de elaborar planos estratégicos para o desenvolvimento das atividades relacionadas à extração do petróleo e a promoção de fontes alternativas de energia. Também ajuda o processo de retomada da capacidade de o Estado intervir na promoção do desenvolvimento, a iniciativa adotada no primeiro mandato do presidente Lula de elaborar a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) e sua sucedânea, a Política de Desenvolvimento Produtivo, que buscam recompor os tradicionais instrumentos de incentivo fiscal e financeiro a consolidação e modernização do parque produtivo existente, bem como à promoção de novos setores em áreas estratégicas para o futuro do país.

Nesse período, a política de recuperação dos salários dos servidores públicos e a ampliação dos concursos públicos para as carreiras de Estado também contribuíram

10. Uma outra inovação importante introduzida no processo e na elaboração desse plano foi o espaço que concedeu à participação de representantes e organizações da sociedade, mediante a realização de 26 reuniões, uma em cada estado, que contaram com 4.738 pessoas representando 2.170 entidades.

positivamente para melhorar as condições de operação da máquina pública, mas a concentração deste pessoal nos órgãos centrais do núcleo econômico do governo, associada ao loteamento político dos principais cargos de direção nos ministérios setoriais, continuaram exercendo um efeito negativo sobre a capacidade de gestão pública, que também se manteve prisioneira das práticas orçamentárias herdadas da administração anterior.

Um dado novo agravou o problema apontado anteriormente: a multiplicação dos órgãos encarregados do controle dos gastos públicos e a exacerbação das funções por eles exercidas. Impulsionados por novos escândalos que atingiram personagens importantes no primeiro mandato deste governo, os órgãos de controle sufocaram a administração e instauraram um clima de medo que exerceu um efeito paralisante sobre a operação da máquina pública, emperrando a execução dos investimentos e dos projetos governamentais e afetando inclusive a execução dos projetos contemplados no PAC, que repete a prática antiga de selecionar projetos prioritários e assegurar os recursos necessários à sua implementação.¹¹

O tempo que resta para o encerramento desse ato não antevê grandes perspectivas de mudança, ainda mais agora com a reversão do ciclo econômico favorável que predominou em boa parte desta década. Todavia, é exatamente em momentos de incerteza que cresce a importância do planejamento e a necessidade de construir estratégias para lidar com os desafios do desenvolvimento. Embora as condições não estejam postas para dar início a um processo de reconstrução do planejamento, é importante provocar o debate a este respeito para que uma nova administração esteja preparada para esta empreitada.

5 A CONSTRUÇÃO DO PLANEJAMENTO EM UM AMBIENTE DEMOCRÁTICO

Na construção do novo modelo de planejamento, a agenda proposta por Roberto Cavalcanti¹² na segunda metade dos anos 1980 continua válida. Nesta agenda, tem posição de destaque a necessidade de um novo estilo de planejamento governamental ter como referência um projeto nacional de desenvolvimento, construído mediante ampla discussão com a sociedade, no qual o papel do Estado na execução deste projeto esteja claramente definido e a cooperação dos entes federados na sua implementação esteja devidamente contemplada, e que dele façam parte mudanças que concorram para a eficiência da gestão pública, uma convivência harmônica entre os poderes da República e uma adequada representação dos interesses sociais no processo de formulação e execução.

11. De acordo com matéria publicada no jornal Valor Econômico de 18 de março de 2009, que cita o Relatório de Acompanhamento do PAC feito pela Advocacia-Geral da União (AGU), existem 1.026 contestações judiciais que emperram a execução das obras deste programa. Destas, pouco mais da metade (52%) questionam licitações para obras em rodovias, cerca de 20% tratam de obras de geração de energia elétrica e cerca de 15% de construção de ferrovias. A maioria das ações se concentra na região Sul e trata de desapropriações, que foram movidas pelo Ministério Público (MP) sob o argumento de que afetam o meio ambiente e prejudicam comunidades de quilombolas.

12. Formado em Direito e mestre em Economia Política, foi superintendente do Ipea e secretário de Planejamento da Presidência da República.

Do modelo do passado, é importante recuperar a necessidade de o planejamento estar apoiado em um amplo diagnóstico da realidade socioeconômica do país, que deste diagnóstico derivem as estratégias e as prioridades a serem contempladas no plano, o comando sobre a implementação do plano esteja sob as ordens diretas do primeiro mandatário do país e concentrado em um órgão central de planejamento e orçamento dotado de condições efetivas para exercê-lo e os instrumentos necessários para executar, acompanhar e avaliar o planejamento sejam devidamente reforçados.

A recomposição das condições necessárias para a elaboração do plano é uma tarefa mais fácil de ser executada. Ela depende apenas do reforço da capacidade técnica necessária, o que vem sendo feito ao longo das experiências recentes de elaboração dos PPAs, especialmente nesta primeira década do século XXI. Mais difícil é recompor as instituições requeridas para o efetivo exercício da atividade de planejamento, o que demanda não apenas mudanças de ordem administrativa, mas também uma nova atitude de parte das autoridades governamentais.

Enquanto o planejamento praticado nos anos 1970 tinha um caráter eminentemente impositivo, em razão de regime político então vigente, o planejamento de hoje não pode ignorar a pluralidade da representação política e a intensa mobilização que ocorre na sociedade brasileira com vista a promoção e defesa de seus particulares interesses.

Essa nova realidade impõe alguns desafios importantes ao exercício da atividade de planejamento. A maneira como as demandas e as reivindicações desses grupos de interesse são conduzidas se reflete no grau de aderência às prioridades e aos objetivos estabelecidos em um projeto nacional de desenvolvimento e, portanto, na sua execução. Se a participação se dá de forma *ad hoc*, sem a observância de normas e procedimentos que organizem este processo e na ausência de condições para avaliar a exequibilidade destas reivindicações, o plano daí resultante tende a assumir a feição de um documento genérico, com um extenso rol de supostas prioridades que, na realidade, indicam a perda de foco naquilo que é realmente prioritário, perdendo credibilidade.

Em uma sociedade democrática, a participação da sociedade na construção de um projeto de desenvolvimento deve ser intermediada pelos órgãos que a representam na vida política nacional, isto é, o Congresso Nacional. Por isso, a exigência de que o plano seja submetido à deliberação desta instituição, a qual deve dispor do tempo necessário para apreciar a proposta e se preparar para exercer este papel, mediante instalação de comissões especiais às quais devem ser dadas condições para ouvir os diversos segmentos da sociedade, avaliar tecnicamente as distintas posições à luz do interesse nacional e das restrições impostas pela disponibilidade de recursos e oferecer os elementos necessários à aprovação de um plano que equilibre as demandas particulares com os interesses maiores da nação.

No entanto, um planejamento participativo não pode ignorar as limitações impostas pela disponibilidade de recursos para executá-lo, sob pena de perder credibilidade. Por isso, a participação não pode se dar no detalhe dos programas e projetos contemplados no plano. As escolhas básicas devem ocorrer nas questões que dizem respeito ao estilo de desenvolvimento, vale dizer a contribuição que um determinado plano pode dar para sustentar o crescimento, reduzir disparidades – sociais e regionais –, preservar o meio ambiente e reduzir a vulnerabilidade a mudanças no cenário internacional. Cabe ao governo definir a maneira como isto pode ser feito, isto é, escolher os programas de projetos a serem tocados e distribuir os recursos disponíveis entre eles, cabendo à sociedade cobrar do governo os resultados decorrentes desta escolha.

Por isso, um atributo fundamental para a recuperação da credibilidade do planejamento em uma sociedade democrática é a transparência que o planejamento e, principalmente, a execução do plano precisam exibir. Isto significa que uma condição importante para a reconstrução do planejamento é a existência de mecanismos e instrumentos voltados para o acompanhamento da execução dos programas e projetos contidos no plano, a avaliação recorrente dos resultados que vão sendo obtidos durante o período do plano e, quando necessário, a indicação de ajustes e correções para mantê-los no rumo originalmente traçado. Este acompanhamento deve ser objeto de relatórios detalhados e apresentados em sessões do Congresso Nacional a serem especialmente organizadas para apreciarem estes relatórios.

Em uma federação, como a brasileira, e em um ambiente democrático, como o atual, um projeto nacional não pode se confundir com um plano do governo federal. Ele deve ter propósitos mais amplos, voltados para a construção de uma visão estratégica, de longo prazo, dos interesses nacionais, que contemple as ações requeridas para a promoção destes interesses e as medidas necessárias para sua defesa no contexto das relações internacionais.

Caberia à sociedade fiscalizar para que o plano de cada administração não se desviasse dos rumos traçados no plano estratégico. Para isso, as responsabilidades de cada ente federado com respeito às ações ali contempladas precisariam estar bem definidas. Como o plano estratégico não deve entrar em detalhes com respeito a programas e projetos a serem executados em cada período de governo, a autonomia federativa não ficaria comprometida, mas os governantes, na União, nos estados e nos municípios, ficariam obrigados a informar nos respectivos planos de governo as razões subjacentes às escolhas feitas, acompanhadas das respectivas justificativas, bem como abrir o espaço necessário a que estas escolhas levem em conta as preferências temporais das respectivas sociedades.

À luz do anterior, duas características importantes do planejamento praticada na década de 1970 merecem ser consideradas no processo de construção do planejamento, em um ambiente democrático, pelo governo federal: a

liderança do processo de elaboração e a execução do plano, sob a supervisão direta do presidente da República, e a instituição de um sistema eficiente de coordenação, execução, acompanhamento e avaliação dos programas e projetos contemplados no plano. Com exceção da experiência de elaboração do Plano Decenal, que pretendia construir uma visão estratégica de longo prazo para o desenvolvimento nacional, esta não era uma preocupação dominante na experiência de planejamento do passado, talvez porque ela estivesse implícita na renovação dos mesmos propósitos adotados nos planos elaborados durante o regime militar, e também porque em uma economia fechada isto ainda não era tão importante. Com o acréscimo deste atributo, a construção do planejamento deve ter em conta três pilares: visão estratégica, capacidade de gestão e um sistema eficiente de coordenação.

5.1 A construção de uma visão estratégica

A ausência de uma visão estratégica pode ter várias explicações, mas, fora de dúvida, a mais importante delas no Brasil de hoje se deve ao longo predomínio das preocupações com a estabilidade macroeconômica e o consequente direcionamento do foco das atenções governamentais para o curto prazo, desprezando as consequências deste fato para a qualidade das políticas públicas e dos respectivos resultados.

Tal situação também contribuiu para que os bem intencionados esforços de traçar uma estratégia de desenvolvimento comprometida com a questão social, a qual deveria orientar os PPAs elaborados para os quadriênios 2003-2007 – que enfocava um crescimento voltado para o estímulo ao consumo de massa – e 2008-2011 – que assumia esta estratégia sob a capa de um crescimento voltado para a inclusão social e a redução das desigualdades – não passassem de documentos preparados com seriedade, mas despidos de quaisquer chances de execução, exibindo um forte contraste entre as respectivas ambições, espelhadas na multiplicidade de macro-objetivos, desafios, programas e ações e as limitações sob as quais foram concebidos.

Convém assinalar que a construção de uma visão estratégica não pode ignorar as limitações que a realidade financeira e institucional impõem à sua implementação sob pena de perda de credibilidade do esforço de planejamento. Tampouco se resume à necessidade de integrar planejamento e orçamento, tal como o previsto nos dispositivos constitucionais. Primeiro, o prazo de quatro anos abrangido pelo PPA é, obviamente, muito curto para um horizonte adequado de planejamento. Ademais, além de curto, nem este prazo é obedecido, pois o PPA é desmontado a partir do segundo ano de sua vigência, uma vez que os orçamentos posteriores não obedecem às prioridades nele contempladas, o que leva a sucessivas revisões. Uma visão estratégica requer olhar mais adiante – mais de uma década – e revisões periódicas para incorporar mudanças provocadas por transformações no cenário sob o qual ela foi construída.

Segundo, ainda que quatro anos fosse um prazo razoável, os procedimentos adotados tornam este prazo ainda mais estreito. O tempo disponível para a elaboração, discussão e aprovação do PPA é limitado, além de coincidir com a discussão do próprio orçamento no primeiro ano de um novo mandato presidencial. Terceiro, o horizonte temporal se reduz ao longo de cada mandato, de tal forma que na sua metade ele é de apenas um ano. Quarto, com o esvaziamento do PPA, arranjos especiais são criados para garantir a implementação das prioridades de cada administração, o que reforça sua irrelevância.

Embora a intenção dos constituintes estivesse razoavelmente afinada com o propósito de inserir as decisões orçamentárias no âmbito de um planejamento de médio prazo e promover a integração entre o plano e o orçamento, as condições reinantes no período imediatamente posterior à promulgação da Constituição e a necessidade, alguns anos após, de adotar regras e procedimentos para promover o ajuste das contas públicas e assegurar o cumprimento das metas fiscais, fizeram que a prática orçamentária se afastasse totalmente das intenções. Ademais, novas garantias instituídas para o financiamento dos direitos sociais, e a não revisão do modelo de federalismo fiscal, contribuíram para que ao longo do tempo a rigidez orçamentária fosse aumentando, reduzindo a muito pouco a parcela dos recursos orçamentários sobre a qual é possível exercer alguma discricionariedade.

Nesse contexto, as decisões estratégicas foram cristalizadas, de tal forma que as negociações sobre a alocação dos recursos públicos acabam se reduzindo a aspectos de menor importância para o futuro da nação. Dado o estreitamento do espaço para uma negociação de alto nível que concentre a intervenção política nos grandes agregados e assegure que estas decisões estejam em sintonia com as prioridades estratégicas nacionais, a consequência inevitável é que a atenção do Legislativo se volte para os detalhes e a busca de maior influência por meio de imposição de exigências legais que aumentam a rigidez na repartição dos recursos públicos.

Outra questão importante na construção de uma visão estratégica é o território, cuja ocupação sofre o impacto de mudanças na economia e na demografia que acentuam disparidades e conflitos e ameaçam a sustentação da união econômica do país. Na ausência de uma estratégia espacial, conflitos e antagonismos criam um ambiente desfavorável à cooperação federativa e, portanto, aumentam as dificuldades para a reconstrução do planejamento.

Também importante nessa visão estratégica é a identificação de riscos, que necessitam ser devidamente avaliados para que o governo se antecipe à sua eclosão – as crises recentes relacionadas à escassez da oferta de energia e ao descalabro do transporte aéreo são exemplos da ausência de mecanismos adequados para avaliar riscos – e inclua as providências necessárias entre as prioridades a serem atendidas.

O nível em que o planejamento estratégico é exercido também precisa ser levado na devida conta. A responsabilidade pelo planejamento estratégico não deve estar concentrada apenas nos órgãos centrais de planejamento. É importante que os órgãos setoriais estejam também habilitados a elaborar seus planos estratégicos, a traduzir estes em objetivos, metas e ações plurianuais e a defender suas reivindicações nas instâncias decisórias do Poder Executivo e do Parlamento. Por seu turno, o planejamento estratégico no nível central deve contemplar os elementos necessários para avaliar os *trade-offs* entre distintas opções de alocação dos recursos disponíveis, tendo em conta os objetivos e as prioridades nacionais.

A inserção de uma visão estratégica no planejamento governamental depende do estabelecimento de uma sequência de procedimentos que se inicia com a identificação das prioridades nacionais, a tradução destas prioridades em objetivos a serem perseguidos em um dado horizonte de tempo, a definição do que precisa ser feito para alcançar estes objetivos, o estabelecimento de etapas e das respectivas metas a serem atingidas para este fim e a seleção de indicadores a serem utilizados para monitorar os resultados obtidos e propor os ajustes devidos, quando necessário.

Tal concepção requer mudanças na forma como a Constituição de 1988 tratou da questão da integração entre o plano e o orçamento. A limitação do horizonte temporal do planejamento à duração de um mandato presidencial, além de ser inconsistente com a noção de um plano estratégico gerou um resultado contrário ao pretendido – em vez de integrar orçamento e planejamento acarretou seu divórcio.

Outro vício do modelo vigente se refere à concentração das tarefas de planejamento no nível do órgão central. É importante, conforme mencionado anteriormente, dotar os órgãos setoriais da capacidade para elaborar seus planos estratégicos, identificar as ações necessárias para que estas estratégias sejam implementadas, estabelecer as metas a serem alcançadas em um dado prazo – pelo menos quatro anos – e identificar os recursos necessários para cumpri-las. Ao órgão central de planejamento caberia analisar as propostas encaminhadas pelos organismos setoriais, avaliar as escolhas possíveis à luz das prioridades nacionais e definir como os recursos disponíveis deveriam ser distribuídos entre elas para obter melhores resultados com respeito à alocação dos recursos públicos.

Em um novo modelo de planejamento, o PPA assumiria o caráter de um plano de governo que, tendo em conta as prioridades estratégicas nacionais, conteria as políticas e os programas que cada administração adotaria durante o respectivo mandato, bem como os recursos a serem mobilizados com esta finalidade, que seriam contemplados em um orçamento plurianual. Este conteria um número reduzido de programas, associados aos objetivos estratégicos do plano, e buscaria assegurar a continuidade na sua execução mediante garantias de inclusão dos recursos necessários para isto nos respectivos orçamentos anuais.

Um complemento importante da proposta de adoção de uma visão estratégica no planejamento governamental é a seleção de indicadores que permitam monitorar o desempenho de cada programa e avaliar seus resultados. Dadas as conhecidas dificuldades para aferir os resultados associados à implementação de um determinado programa, em face da multiplicidade de causas intervenientes, é importante que esta atividade não fique restrita a um exercício de avaliação conduzido pelo órgão central de planejamento e orçamento. A avaliação deve contemplar também a exigência de que os órgãos setoriais estejam equipados para exercer esta função e que os métodos aplicados à realização desta tarefa contemplem procedimentos alternativos, a exemplo do levantamento de informações junto aos beneficiários, ou usuários, de cada programa.

5.2 Planejamento e gestão

É claro que a definição das estratégias e sua tradução em um plano produzem pouco efeito se as condições efetivas para sua implementação não forem adequadas. Estas condições dependem das capacidades que as organizações públicas detêm para exercer suas responsabilidades, tendo em conta, inclusive, as limitações impostas pelas normas vigentes.

A excessiva rigidez das normas é um obstáculo que precisa ser removido. Ela se manifesta sob a forma da vinculação de receitas, da ausência de graus de liberdade dos órgãos setoriais para administrar os recursos e do excesso de controles burocráticos que asfixiam o gestor. Com isso, a reação à excessiva rigidez leva à deturpação de conceitos e incentiva a imaginação para interpretar as normas de modo a atender a particulares interesses (contabilidade criativa).

A diferença de capacidades administrativas é outro problema que merece atenção. Esforços recentes de melhoria da administração pública voltaram-se com prioridade para os órgãos centrais, ampliando a diferença entre estes e os órgãos setoriais. No entanto, a predominância das preocupações macroeconômicas fez que a modernização dos órgãos centrais não desse prioridade a aspectos relacionados à coordenação das ações de governo, com a qual a gestão pública padece de ineficiências dos órgãos encarregados da gestão dos programas setoriais e de um déficit de coordenação. Isto faz que a implementação dos programas não dependa apenas da disponibilidade financeira. Carecem ainda de capacidade de gestão e de mecanismos eficazes de coordenação.

Deficiências na gestão se manifestam nas dificuldades enfrentadas na execução de investimentos, em face da influência de outros elementos que interferem ao longo do processo e que não são devidamente considerados, como as normas ambientais e as que se referem à proteção de populações indígenas. Em consequência, a implementação de um grande projeto de investimento se arrasta por anos a fio e está sujeita a inúmeras interrupções, em grande parte devido à ausência de um adequado planejamento.

As dificuldades interpostas à gestão pública cresceram em razão do rígido controle sobre a execução orçamentária direcionada para o cumprimento de metas de geração de elevados superávits primários, retirando do órgão de planejamento o controle sobre um instrumento de fundamental importância para o exercício de suas atribuições. Entrementes, a reação a esta mudança acarretou novas distorções que agravaram a situação.

A mencionada reação se deu mediante a outorga ao órgão de planejamento da atribuição de selecionar um conjunto de projetos prioritários e instituir procedimentos especiais para viabilizar sua execução, ampliando, com isso, a perda de importância do planejamento. A gestão destes projetos, entregue a uma nova secretaria criada nesta pasta, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), se apoia na criação de um modelo especial de gestão, imune ao contingenciamento aplicado a todos os demais programas e as demais atividades contemplados no orçamento e entregues à responsabilidade de gestores que assumem a responsabilidade exclusiva de acompanhar sua implementação e avaliar os resultados, sendo responsabilizados pela identificação de problemas que possam obstar a execução dos projetos e indicar as medidas necessárias para solucioná-los.

A rigor, conforme mencionado anteriormente, esse regime, que foi introduzido em 1998 e reproduzido sob nomes distintos desde então, retrocede ao modelo de planejamento adotado nas décadas de 1930 e 1940, que tratava exatamente de criar regimes orçamentários e métodos de gestão voltados para a execução de um conjunto de projetos aos quais o governo atribuía prioridade. A reativação deste modelo teria sido a maneira encontrada para conciliar o rígido controle das finanças federais, a cargo da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com a entrega ao órgão de planejamento da responsabilidade pelo gerenciamento de projetos prioritários, que passavam a ter um tratamento privilegiado no regime de programação financeira.

Com o passar do tempo, as atividades da SPI passaram a concentrar a atenção das autoridades responsáveis pela pasta do planejamento, contribuindo para ampliar o enfraquecimento do órgão central do sistema de planejamento e orçamento. Ademais, como a gestão dos projetos incluídos neste regime especial é atribuída a gestores escolhidos e controlados pelo órgão central de planejamento, também os órgãos setoriais de planejamento e orçamento se viram diminuídos em importância e se enfraqueceram.

A fragilidade dos órgãos setoriais foi acompanhada de um processo de multiplicação de ministérios, aí incluídas as secretarias especiais com *status* ministerial, o que também concorre para dificultar qualquer proposta de reconstrução do planejamento que reconheça a necessidade de concentrar nos órgãos setoriais a capacidade técnica para conduzir as análises, elaborar as propostas e

desenvolver os projetos que devem ser encaminhados ao órgão central de planejamento e orçamento para a escolha de prioridades e a definição dos recursos necessários à sua implementação. Em vez de corrigir o problema apontado, a concentração de especialistas setoriais nos órgãos centrais acaba por agravá-lo.

A multiplicação de ministérios, impulsionada pela necessidade de construir uma base de apoio político que melhore as condições de governabilidade em face da fragmentação de partidos e da ausência de fidelidade partidária, também cria dificuldades para recompor uma estrutura habilitada a desenvolver um planejamento setorial que tenha em conta a complementaridade dos programas e projetos de cada área. A criação de ministérios pela segregação de áreas específicas de um mesmo setor – portos (transporte) pesca e reforma agrária (agricultura), por exemplo – amplifica a dificuldade que as mudanças processadas na organização da administração pública ao longo das últimas décadas acarretam para o recuperação do planejamento.

As incertezas e a instabilidade reinantes com respeito ao atendimento das demandas da sociedade que não estão protegidas por algum regime especial – por serem consideradas despesas obrigatórias, ou por estarem incluídas em um regime especial de execução de projetos prioritárias, gera outras reações que concorrem para desfigurar o orçamento. Um exemplo desta reação é dado pela prática que vem se alastrando nos últimos anos de setores que se sentem prejudicados recorrerem ao judiciário para defenderem o que consideram seus legítimos direitos. Esta prática, que se manifesta com especial intensidade na área da saúde, faz que o governo perca o controle sobre a alocação dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que leva a um aumento da rigidez do orçamento.

Não menos importantes são os obstáculos criados pelas condições vigentes no que diz respeito ao ambiente que permeia as relações políticas e institucionais. O clima generalizado de desconfianças e antagonismos sob o qual se processam as relações políticas e institucionais contamina as negociações em torno das escolhas públicas e cria sérios embaraços a um debate franco e aberto em torno da importância e da necessidade de promover uma reforma institucional que recupere a importância do planejamento.

Esse clima contribui para o ativismo dos órgãos encarregados de controlar a conformidade dos atos praticados pelos gestores públicos às normas legais e administrativas, o que, em um ambiente marcado por recorrentes denúncias de corrupção e malversação dos recursos públicos, faz que a execução de projetos importantes para o desenvolvimento nacional se submeta a inúmeros questionamentos e requeira uma tortuosa tramitação pelos departamentos jurídicos dos distintos ministérios, em face do medo que os administradores têm de assinar qualquer ato que envolva a liberação de dinheiro público sem estar respaldado em longos pareceres que os livre de futuras interpelações judiciais.

Outra decorrência desse ambiente de conflitos e desconfianças é a ausência de condições efetivas para o surgimento de uma liderança capaz de conduzir um processo de construção do planejamento. Dado o tamanho do desafio, o surgimento desta liderança requer um amplo entendimento com respeito à necessidade de recuperar a importância do planejamento para o desenvolvimento nacional. Em vista da insatisfação generalizada da sociedade brasileira com a qualidade das políticas públicas e da gestão dos serviços públicos, o momento parece propício para que este tema seja apresentado.

5.3 A coordenação

O sistema de coordenação das ações governamentais implementado na década de 1970 desempenhava um papel de fundamental importância para tornar efetiva a atividade de planejamento. Como a administração pública se organiza por setores, mas os problemas têm dimensão multisetorial, o sucesso do planejamento depende de uma boa sintonia das iniciativas a cargo dos órgãos setoriais, inclusive entidades da administração indireta, relacionadas a um determinado objetivo do plano, bem como da sincronia com que tais iniciativas são implementadas. Neste sentido, a criação de conselhos interministeriais com a atribuição de articular as ações relacionadas às principais áreas de concentração das políticas públicas constitui um suporte relevante para o bom funcionamento de um sistema de planejamento.

Com a fragmentação institucional que se seguiu à mencionada multiplicação de ministérios e secretarias com *status* ministerial, a existência de colegiados interministeriais assume ainda maior importância para a retomada do planejamento na atualidade. Importa assinalar que esta coordenação não se resume à articulação das decisões adotadas em cada ministério para pôr as iniciativas a seu cargo em sintonia com os objetivos do plano, mas também requer que ela se estenda à implementação dos programas, tendo em vista assegurar a sincronia antes mencionada. Neste sentido, destaca-se a necessidade de fortalecer os órgãos setoriais de planejamento e orçamento e recriar as condições para que as atividades destes órgãos façam parte de um sistema de coordenação, acompanhamento e avaliação das políticas e dos programas contidos no planejamento governamental comandado pelo órgão central de planejamento e orçamento.

Outra dimensão da coordenação trata da questão federativa. Com a descentralização da gestão das principais responsabilidades do Estado no campo da promoção do desenvolvimento, uma gestão pública eficiente depende também de uma boa coordenação das ações executadas pelo governo federal, pelos estados e pelos municípios. A este respeito, o esforço recente de introduzir a questão espacial nos trabalhos de elaboração do PPA 2008-2011 é um bom começo e demanda continuidade. A construção de instâncias de coordenação federativa é, todavia, uma tarefa complexa e delicada, pois requer a instituição de mecanismos e instrumentos que induzam a cooperação dos entes federados na execução de políticas e programas relacionados às prioridades estratégicas nacionais.

Em decorrência do descompasso entre a descentralização da gestão e a centralização do financiamento, grande parte dos recursos federais é repassada a estados e municípios, que assumem a responsabilidade pelo seu gerenciamento. Como inexistem mecanismos eficientes, formais ou informais, que operem no sentido de promover a cooperação federativa na formulação e na implementação das políticas públicas, a gestão de programas importantes para o país, como os que se inserem nas áreas urbanas e sociais, fica prejudicada.¹³ Dada a autonomia de que gozam os entes federados, a questão federativa afeta em particular a implementação de mudanças que tenham como propósito implantar normas e procedimentos voltados para a introdução de compromissos com resultados e a responsabilização dos gestores, na ausência de uma profunda reforma no modelo de federalismo fiscal.

Enquanto uma reforma dessa envergadura não encontra condições de ser empreendida, uma possibilidade a ser explorada é promover algumas mudanças no regime de transferências intergovernamentais de recursos para reduzir as grandes disparidades de capacidade financeira que caracterizam a realidade das finanças estaduais e municipais e para gerar incentivos à cooperação. Mudanças pontuais nos critérios de rateio dos fundos de participação de estados e municípios na Receita Federal atenderiam à necessidade de reduzir as disparidades apontadas, ao passo que a adoção de um regime de contrapartidas aplicado às demais transferências poderia constituir um forte incentivo à cooperação no caso de investimentos públicos e de políticas nacionais de desenvolvimento. Ademais, se estas contrapartidas contemplassem uma perspectiva espacial, elas poderiam contribuir para atenuar as dificuldades de coordenação das ações setoriais no plano federativo.¹⁴

A adoção de um regime de contrapartidas federais diferenciadas em função das capacidades financeiras de estados e municípios e associadas a compromissos com a geração de resultados contribuiria para atender aos objetivos de eficiência e cooperação. Para isso, as contrapartidas federais deveriam observar também as prioridades do plano estratégico e serem revistas periodicamente em função do impacto da dinâmica socioeconômica sobre o processo de ocupação do território nacional.

13. Mesmo no caso da saúde, na qual existe uma experiência antiga de coordenação, é notória a dificuldade para articular as ações a cargo de estados e municípios, em particular nas regiões metropolitanas.

14. Um regime de contrapartidas funciona da seguinte maneira: o governo federal estipula as prioridades que ele adotará no repasse de recursos a estados e municípios e estabelece, por exemplo, que irá aportar x reais para cada real aplicado por estes nos programas contemplados nestas prioridades. O tamanho da contrapartida federal pode variar em função da prioridade de cada programa e também em face da capacidade financeira dos beneficiários, para evitar que os municípios de menor capacidade financeira sejam prejudicados. A este mecanismo se associa o compromisso dos beneficiários com a geração de resultados, compromisso este que é objeto de auditoria para melhorar a eficiência e a eficácia dos recursos aplicados. Para evitar riscos fiscais, o governo federal pode estipular um limite global para as contrapartidas. Para uma apreciação das diferentes modalidades de transferências e suas características, ver Rezende (2007).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Algumas mudanças importantes para a construção do planejamento em um ambiente democrático como o atual requerem alterações em normas constitucionais ou leis complementares que dispõem sobre a natureza do ciclo orçamentário, estipulam procedimentos que devem ser adotados na sua condução, regulam as transferências intergovernamentais de recursos e definem a maneira como se estruturam os poderes da República e suas relações. Por isso, tais mudanças não devem estar contempladas no início de um processo de construção do planejamento. Elas devem fazer parte de uma etapa posterior deste processo, quando as condições para promovê-las encontrar um ambiente mais favorável.

Ademais, tão importante quanto mudar as estruturas administrativas para a construção do planejamento é a forma como as organizações atuam, isto é, os processos, formalizados ou não, que estipulam os procedimentos adotados na condução das atividades internas de cada organização, assim como as relações entre elas. Em alguns casos, estes processos resultam de condutas arraigadas que refletem a história e a cultura das organizações, bem como a tradição jurídica do país, o que à primeira vista pode parecer mais simples de serem modificados, mas que às vezes também exigem um enorme esforço para serem alterados.

Um requisito fundamental para a reconstrução do planejamento, conforme foi anteriormente lembrado, é a construção de uma sólida liderança que assuma esta tarefa, disponha de condições para congregar os distintos interesses envolvidos e seja dotada da responsabilidade e de capacidade para conduzir o processo, formar alianças, superar divergências e pavimentar o caminho a ser percorrido.

A essa liderança caberia construir o compromisso político com a recuperação do planejamento que, a despeito de dificuldades suscitadas pela crise fiscal e por antagonismos políticos, pode se beneficiar da crescente insatisfação da sociedade brasileira, em todos os níveis, com a qualidade da gestão pública e dos serviços que o Estado oferece à população brasileira.

Outro requisito importante tem a ver com a capacidade das instituições envolvidas, e de seus componentes, para conduzir o processo em tela. A capacidade institucional é prejudicada quando a demarcação das competências não é clara, as relações entre elas forem conflituosas e sistemas e procedimentos estiverem ultrapassados. Neste caso, a adoção de medidas que ataquem estes e outros problemas é necessária. Não se trata apenas de dar atenção às instituições que congregam o seletivo grupo das que compõem os órgãos centrais do sistema de planejamento, orçamento e finanças, mas também àquelas que estão na órbita dos órgãos setoriais, cujo fortalecimento, como vimos, é também essencial para os objetivos de construção do planejamento.

Um fator importante para promover uma mudança de atitudes e de comportamentos é a organização de um calendário de eventos voltados para a promoção de um amplo debate sobre o tema, envolvendo as elites políticas e administrativas, bem como a instituição de um amplo e exigente programa de capacitação dos técnicos governamentais. Por motivos que já foram expostos, é importante que tais atividades se estendam ao nível dos estados e municípios, tendo em vista a uniformização da linguagem e do conhecimento e a exigência da cooperação intergovernamental. Na perspectiva federativa, seria ainda importante avançar na uniformização de diretrizes e normas gerais aplicadas à elaboração de planos e orçamentos, sem o que aumenta a dificuldade para que os entes federados atuem em sintonia com respeito à implementação das políticas públicas de interesse nacional e adotem métodos e procedimentos semelhantes, que permitam homogeneidade na avaliação dos resultados e a possibilidade de atribuir com mais clareza as respectivas responsabilidades.

Em consonância com o anterior, e tendo em vista a prioridade que o estabelecimento de uma visão estratégica com respeito às prioridades do desenvolvimento nacional deve ter no processo de construção do planejamento governamental, um passo inicial importante nessa direção seria dado com a organização de um trabalho sistemático de realização de estudos e promoção de debates voltado para esta finalidade. Este trabalho se beneficiaria de estudos e iniciativas adotadas pelo Ipea e pelo Núcleo de Estudos Estratégicos da Presidência da República no passado recente, bem como dos trabalhos que vêm sendo conduzidos pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) após a sua criação.

Em paralelo, algumas medidas que independam de alterações em dispositivos constitucionais poderiam ser adotadas para modificar procedimentos atualmente adotados que vão de encontro ao espírito do planejamento. Fariam parte deste conjunto de medidas as relacionadas a seguir, todas de caráter propositivo ao debate que se torna imperativo realizar, se bem que não exaustivas nem deletérias de outras propostas que se possam formular em conjunto com a sociedade e o próprio governo considerado:

1. Rever a composição e o conteúdo do PPA, de forma a dar a ele o caráter de um plano de governo. Nesta revisão, o PPA deveria conter um número reduzido de programas, que de fato refletissem as prioridades de cada administração para o respectivo mandato, especificar as metas previstas e apresentar, de forma resumida, os recursos a serem empregados para que seus propósitos sejam atingidos. Para maior clareza, seria interessante que este plano fosse apresentado de forma a diferenciar os programas voltados para a expansão ou modernização das políticas e programas nele contemplados daqueles que se referem à manutenção das demais ações conduzidas pelos diferentes organismos que compõem a administração pública. Isto permitiria que o foco das discussões se concentrasse no que de novo está sendo proposto e nas razões para tal. Neste formato,

a programação de aplicação dos recursos alocados ao primeiro grupo de programas para os três anos seguintes do mandato poderia assumir a feição de um orçamento trienal de aplicações, incorporando as modernas propostas de reforma orçamentária que advogam a elaboração de um quadro de referência de médio prazo para o gasto público.

2. A revisão do PPA na linha do antes sugerido daria ensejo à realização de mudanças no orçamento, buscando aproximá-lo dos modelos conhecidos como *orçamento de resultados*. A essência destes modelos é a adoção de compromissos com resultados, que as organizações públicas assumem em contrapartida aos recursos que recebem do orçamento, compromissos estes que passam a ser objeto de avaliação e que sujeitam os gestores a penalidades no caso de inexistirem justificativas aceitáveis para seu não cumprimento.
3. No plano institucional, uma primeira medida a ser tomada deveria estar voltada para a recomposição de um órgão central de planejamento e orçamento. Neste sentido, a reunião da SPI e da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) em uma só secretaria é uma providência importante para rever uma equivocada separação que remonta à primeira metade dos anos 1980. Também importante é devolver ao órgão central de planejamento e orçamento o controle sobre o processo de execução orçamentária perdido ao longo dos anos em que tem predominado preocupações de curto prazo na gestão fiscal.
4. Conforme já foi enfatizado, a recomposição do órgão central de planejamento e orçamento precisa ser acompanhada da recriação e do fortalecimento dos órgãos setoriais com idênticas atribuições, para o que é necessário recompor o papel destes órgãos nos diversos ministérios, retirando-o da órbita das secretarias de administração para onde foram deslocados na desastrosa reforma administrativa de início dos anos 1990. Paralelamente a esta mudança, é importante instituir um amplo programa de capacitação dos servidores envolvidos nesta atividade, tendo em vista o esvaziamento a que os órgãos setoriais de planejamento foram submetidos.
5. Uma tarefa complicada, mas que precisa ser empreendida nesse esforço de construção do planejamento trata da revisão do papel dos organismos de controle no exercício da gestão pública. A hiperatividade atual dos vários órgãos que exercem esta função, estimulada por sucessivos escândalos de malversação de recursos públicos, cria embaraços e obstáculos à gestão pública, com prejuízos para a implementação do planejamento e a execução do orçamento. Sem prejuízo da necessidade de combater a corrupção e os descaminhos, é necessário por este tema em posição de destaque no processo de reconstrução do planejamento.

As medidas anteriormente sugeridas se inserem no âmbito de um projeto de grande envergadura que, se for bem sucedido, irá desembocar em propostas de mudanças no texto constitucional para recompor o equilíbrio das várias etapas de um ciclo que integra as atividades de planejamento e orçamento, contribuir para uma gestão pública eficiente, aumentar a transparência das ações governamentais e criar condições para a necessária responsabilização dos governantes perante seus cidadãos. A elaboração destas propostas não precisa esperar que as mudanças sugeridas sejam implementadas para se iniciar. Ao contrário, à medida que forem sendo formuladas e discutidas, tais propostas poderão, inclusive, reforçar os argumentos em prol de uma ação mais decidida para avançar rapidamente na construção de um novo modelo de planejamento, adequado ao ambiente democrático de que o país desfruta hoje.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, R. C. **O planejamento do governo no Brasil**, 1975. Mimeografado.
- AREAL, C. Fatos relevantes na história do Ipea: suas perspectivas futuras. *In: Contribuições para a reformulação do Sistema Nacional de Planejamento*. Ipea; Iplan, 1990.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. **Sistema de Planejamento Federal**: legislação básica. Brasília, 1973.
- . Presidência da República (PR). Secretaria de Planejamento e Coordenação (Seplan). Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (Sarem). **Panorama do planejamento estadual no Brasil**. Brasília, 1978.
- . Presidente José Sarney (1985-1990). **Plano de metas**: sustentação do crescimento e combate à pobreza 1986-1989 – síntese. Brasília, 1987.
- . Presidência da República (PR). Secretaria de Planejamento e Coordenação (Seplan). Secretaria de Planejamento e Coordenação (Sepes). Contribuições para a reformulação do Sistema Nacional de Planejamento. **Coletânea Sepes/ Iplan 01/90**, Brasília, 1990.
- . Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). **Plano Plurianual 2008-2011**. Apresentação realizada no I Seminário Nacional de Orçamento Público. Brasília, out. 2007.
- CALMON, K.; GUSSO, D. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal do Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 25, jul./dez. 2002.
- CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento**. Brasília: ENAP, 2001 (Texto para Discussão, n. 44).
- COSTA, J. G. **Planejamento governamental**: a experiência brasileira. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1971.
- D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. (Org.). **Tempos modernos**: memórias do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 2004.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP). Planejamento e orçamento. **Cadernos ENAP**, Brasília, 1994.
- GARCIA, R. C. **A reorganização do processo de planejamento do governo federal**: o PPA 2000-2003. Brasília: Ipea, maio 2000 (Texto para Discussão, n. 726).
- GREMAUD, A. P.; PIRES, J. M. O II Plano Nacional de Desenvolvimento. *In: KON, A. (Org.). Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1999. v. 2.

GUIMARÃES, C.; VIANNA, M. L. W. Planejamento e centralização decisória: o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico. *In*: LIMA JR., O. B.; ABRANCHES, S. (Coord.). **As origens da crise: estado autoritário e planejamento no Brasil**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil: 1930-1970**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979.

IPEA; INSTITUTO DE PLANEJAMENTO (IPLAN). **Planejamento no Brasil**, 1979. Mimeografado.

KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LACERDA, A. C. Plano Real: entre a estabilização duradoura e a vulnerabilidade externa. *In*: KON, A. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

MARTONE, C. Análise do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG). *In*: LAFER; B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

MONTEIRO, J. V. **Uma análise do processo decisório no setor público: o caso do Conselho de Desenvolvimento Econômico – 1974-1981**. Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Economia, 1982 (Texto para Discussão, n. 25).

MONTEIRO, J. V.; CUNHA, L. R. Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 4, n. 1, fev. 1974.

MORAES, A. C. Plano Brasil Novo (Plano Collor). *In*: KON, A. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

MUSSI, C. **A renovação do planejamento no Brasil: a experiência dos Planos Plurianuais**, 2005. Mimeografado.

PÓLO, J. C.; AFONSO, J. R.; GIOMI, W. Análise da atual sistemática de orçamento e planejamento e sugestões para seu aperfeiçoamento. *In*: MATTOS FILHO, A. O. (Coord.). **Reforma Fiscal: coletânea de estudos técnicos**. São Paulo: Dórea Books and Art, 1993. v. 2.

RAMOS, R. M. **O papel do Estado e a reforma administrativa do governo federal**. Brasília, 1990.

REZENDE, F. Transferências intergovernamentais de recursos na América Latina: Argentina, Brasil e Colômbia. **Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal**, v. 7, n. 9, p. 55-102, 2007.

SIMONSEN, R. C. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1977 (Série Pensamento Econômico Brasileiro).

A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL COMO ESPAÇO DE CONCERTAÇÃO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

1 INTRODUÇÃO

Inúmeros analistas têm examinado as profundas consequências que a implantação em âmbito global da governança¹ neoliberal e da *monocultura institucional* – difusão das instituições do mundo anglo-saxônico – trouxe para as sociedades modernas, sobretudo no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e a representação de interesses da coletividade. Advogou-se por muito tempo e ainda se defende que o caminho para a “redenção” – crescimento econômico e distribuição de renda – dos países centrais e periféricos só seria possível com a implementação e a difusão da governança neoliberal e das instituições anglo-saxônicas. A convenção² institucionalista restrita³ tornou-se o suporte dessa visão marcada pela ideia de que a maior completude e eficiência dos mercados, em associação com a proposta de redução do papel do Estado no sistema econômico, garantiriam o crescimento econômico. Concertação⁴ social, planejamento governamental e desenvolvimento nacional teriam se tornado conceitos antiquados para analisar a história recente, dada à globalização e à hegemonia da convenção institucionalista restrita na década de 1990.

1. O conceito de governança aqui utilizado é igual ao apresentado por Tapia (2007, p. 182), a saber: governança é entendida “como modos de articulação entre Estado, mercado e sociedade, nos quais se organizam processo e estilos decisórios fundados em diferentes critérios e *modus operandi*”.

2. Apoiando-se em Orléan, De Wolf e Holvoet (*apud* Erber, 2008, p. 2) que assim define o conceito de convenções: “O conjunto de regras, as agendas positiva e negativa que gera e a teleologia subjacente, constituem uma convenção – uma representação coletiva que estrutura as expectativas e o comportamento individual, de tal forma que, dada uma população P, observamos um comportamento C que tem as seguintes características: (i) C é compartilhado por todos os membros de P; (ii) cada membro de P acredita que todos os demais seguirão C e (iii) tal crença dá aos membros de P razões suficientes para adotar C. Uma convenção surge da interação entre atores sociais, mas é externa a esses atores e não pode ser reduzida à sua cognição individual – ou seja, é um fenômeno emergente, em que o todo não é redutível às partes”.

3. Erber (2008, p. 9-10) assim explicita a convenção institucional restrita: “O cerne da convenção institucionalista (...) é neo-clássico, enriquecido pelos aportes da Nova Economia Institucional (North, 1990, entre outros). Visa ao estabelecimento de normas e organizações que garantam o correto funcionamento dos mercados, de forma que estes cumpram suas funções de alocar recursos do modo mais produtivo, gerando poupanças, investimento e, em consequência crescimento econômico. Quanto mais eficientes forem os mercados em termos presentes e futuros, maior será a probabilidade de crescimento. Para tanto, são essenciais a garantia dos direitos de propriedade e a redução dos custos de transação, que, por sua vez, demandam instituições estatais eficientes. Os mercados têm dimensão internacional e, portanto, a abertura da economia, em termos comerciais, financeiros e de investimento é essencial para o desenvolvimento”.

4. Ao longo deste capítulo os termos neocorporativismo, pacto social e concertação social são utilizados de forma indistintos. Procedimento este que é utilizado na literatura corrente a respeito do tema. Assim, o mais importante é entender as características e as possibilidades de construção de novos espaços sociais de negociações dos processos decisórios.

A legitimidade dessa convenção começou a ser questionada por três eventos históricos que se articulam, a saber: *i*) a não convergência econômica e institucional no plano internacional; *ii*) o fracasso do modelo econômico neoliberal na América Latina, no que tange às promessas de crescimento e distribuição de renda; e *iii*) a própria crise internacional de 2008, que teve origem nos Estados Unidos, exemplo até então da governança neoliberal. Parece que tais eventos, em certa medida, abriram “janelas de oportunidades” para se repensar novas formas de governanças, sobretudo no que tange a adoção de políticas mais “desenvolvimentistas”. Com isso, a concertação social e o planejamento governamental começaram a (re)surgir como instrumentos possíveis para a configuração de uma nova forma de governança no Brasil mais direcionada ao desenvolvimento econômico e social.

É preciso ressaltar que pensar o desenvolvimento significa enxergar as aspirações da coletividade e as possibilidades políticas que estão postas pelo contexto. Será que é possível identificar as aspirações da coletividade nacional e orientá-las em prol do desenvolvimento? Isto não é uma tarefa simples haja vista a atual conjuntura histórica brasileira, delineada pela forte heterogeneidade social. Em que pese sua importância, há de se questionar em que medida os instrumentos da democracia representativa conseguem dar conta das representações de interesses dessa coletividade? Será que se faz necessário construir e consolidar mecanismos neocorporativos de representação dos interesses para complementar a democracia representativa? Será que o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) pode funcionar como um desses espaços – neocorporativos – para a construção da concertação nacional para o desenvolvimento?

Diante disso, o presente capítulo tem por objetivo contextualizar e analisar a criação, o funcionamento e a atuação – papel na orientação de políticas e agendas discutidas no âmbito do governo federal – do CDES, mostrando que ele pode funcionar como um espaço de concertação nacional para o desenvolvimento.

Para tal intento, procura-se, do ponto de vista analítico, mostrar a importância da incorporação do tema, das estruturas de governança e dos mecanismos de regulação social para uma compreensão mais geral da criação e do funcionamento do CDES; além do que se busca analisar, do ponto de vista empírico, as formas de atuação do CDES – fundadas na lógica da concertação social –, sobretudo no processo de construção de sua Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND).

Nesse sentido, além desta introdução, descreve-se, na seção 2 deste capítulo, a governança neoliberal, bem como se desenvolve uma análise crítica desta, sobretudo no que diz respeito à sua ideia de convergência econômica e institucional. O eixo condutor dessa seção é dado por três elementos explicativos fundamentais, a saber: instituições, planejamento governamental e desenvolvimento. Na seção 3

são apresentados: *i*) o conceito de desenvolvimento, elaborado pelo estruturalismo cepalino, que vai muito além do crescimento econômico, já que o social passa a ser integrado a todas as dimensões da atividade produtiva; e *ii*) o conceito de concertação social desenvolvido pelos teóricos neocorporatista. Após a apresentação dessas duas dimensões teóricas, busca-se mostrar que existe uma forte complementaridade entre o desenvolvimentismo e os mecanismos neocorporativistas de representação de interesses. Na seção 4 é analisado o papel que o CDES teve e tem na configuração da concertação nacional para o desenvolvimento. Para tanto, fez-se necessário apresentar a trajetória, os percalços e os desafios institucionais do CDES, destacando o papel central que a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento teve para o conselho. Por fim, na seção 5, procura-se alinhar algumas ideias a título de considerações finais.

2 A GOVERNANÇA NEOLIBERAL E A IDEIA DE CONVERGÊNCIA ECONÔMICA E INSTITUCIONAL: O DEBATE SOBRE INSTITUIÇÕES, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO

A retomada da acumulação, no pós-Crise de 1929, deve ser identificada como ponto de partida do longo *boom* pós-Segunda Guerra. O programa de recuperação da economia americana (*New Deal*), e seus correlatos em outros espaços nacionais (*Front Populaire* etc.), inauguraram uma nova macroestrutura socioeconômica capitalista, cuja marca decisiva foi a forte presença estatal em termos normativos e também como esfera (ramo) de produção – Estado planejador e produtor –, articulada à nova forma de regulação social assentado no *Welfare State*, principalmente nos países centrais. Esta acentuada inflexão relacionada às atribuições socioeconômicas designadas ao Estado capitalista baseou-se em dois elementos fulcrais, quais sejam: *i*) um inquestionável aparato de regulação com o propósito principal de enquadramento do capital financeiro e seu direcionamento para o financiamento da produção por meio do planejamento, considerado necessário à própria dinâmica econômica naquele momento histórico; e *ii*) uma acomodação das contradições entre proprietários e empregados por meio de certas concessões, por parte dos patrões, aos trabalhadores dos países centrais – *compromisso keynesiano/fordista* – e de forte coerção, por parte das ditaduras militares, dos frágeis movimentos operários dos países periféricos.

A intervenção estatal na economia, sob a égide do planejamento, em boa medida fora justificada pela necessidade da rápida reconstrução dos vários países centrais e periféricos profundamente desestruturados, tanto em seus aspectos econômicos quanto em sua infraestrutura física, em virtude da Grande Depressão de 1929 e dos desfechos da Segunda Guerra Mundial. Nesse cenário deletério seria uma quimera acreditar que semelhante situação poderia ser revertida rapidamente apenas com base nos mecanismos espontâneos do mercado e da livre iniciativa.

A destruição econômica e os eventos do plano político – intensificação da luta de classes na Europa e a construção do “socialismo real” soviético – forçaram a construção de estratégias contraofensivas de caráter preservativo pautadas na harmonização entre as classes por meio de algumas concessões aos trabalhadores – o chamado *compromisso keynesiano/fordista*. Quanto maiores fossem os poderes dos movimentos operários nacionais, maiores eram as concessões por parte dos patrões. Assim, tal arranjo institucional foi assumindo características distintas em cada país, face ao nível nacional de correlação de força entre as classes ou grupos sociais. Isto explica, até certo ponto, as formas diferenciadas de governanças – as variedades de capitalismo – implementadas nos Estados Unidos,⁵ na Europa⁶ e nos países periféricos.⁷

Com esse novo padrão de acumulação e regulação capitalista surgiu seu contraponto político e econômico: o neoliberalismo, que nasceu na Europa logo após a Segunda Guerra Mundial e teve como texto seminal o livro *O caminho da servidão* de Friedrich Hayek. A Sociedade de Mont Pélerin foi o eixo de resistência dos pensadores neoliberais nos *anos dourados* do capitalismo, uma vez que tais ideólogos – entre eles Röpke, Rüstow, Hayek e Von Mises – se reuniam de dois em dois anos, com o intuito de reforçar o combate ao keynesianismo e ao solidarismo – *Welfare State* – por meio de uma crítica permanente da ação governamental, dos pactos sociais e da expansão dos programas econômicos e sociais do Estado (ANDERSON, 1995).

Na perspectiva neoliberal, não se admite o planejamento econômico, já que se parte sempre do suposto de que a concorrência – mercado – é sempre o instrumento mais eficiente de alocação de recursos na sociedade. Nas palavras do próprio Hayek:

5. Nos Estados Unidos o *compromisso keynesiano/fordista* voltou-se, prioritariamente, ao âmbito da produção mediante a racionalização taylorista/fordista. Este processo proporcionou ingentes ganhos de produtividade, os quais foram em parte repassados aos salários dos trabalhadores norte-americanos. A maior intermediação, nos Estados Unidos, das instâncias políticas e ideológicas no processo de harmonização não se fez necessária em face da pequena articulação dos movimentos operários estadunidenses.

6. Na Europa Ocidental, ou na Europa que continuaria capitalista depois dos acordos de coexistência pacífica firmados entre Estados Unidos, Inglaterra e a União das Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) ao fim da Segunda Guerra, o *compromisso keynesiano/fordista*, como estratégia de harmonização, teve que assumir um caráter mais amplo denominado *pacto social*, o qual também foi transplantado tanto para o plano macroestrutural – regulação institucional: *Welfare State* – quanto para o da produção – certa “participação” dos trabalhadores nos processos organizacionais e ganhos salariais reais –, haja vista a grande insurgência das organizações dos trabalhadores europeus.

7. Nos países periféricos a relação entre os representantes do capital e os movimentos operários não assume a forma de *compromisso keynesiano/fordista* e sim de maior coerção, uma vez que tais economias dependentes estruturavam-se em um modelo de capitalismo desarticulado – voltado para exportação ou para o consumo interno de bens de luxo – e alicerçado na “superexploração” do trabalho. Tal dinâmica capitalista dependente conformava um grande “exército industrial de reserva”, o que, em certa medida, restringia a ampliação das bases das organizações operárias. Com a correlação de força pendendo fortemente a favor dos proprietários, não se fazia necessária a harmonização de classes nos países periféricos. A coerção foi a arma principal do capital para se impor como dominação. O instrumento de manutenção da acumulação e, conseqüentemente, desta ordem capitalista dependente, fora o golpe militar e a respectiva implantação de regimes ditatoriais, pois estes facilitavam a exploração por meio da repressão dos salários e da coerção da organização livre dos movimentos operários. A “ajuda” estrangeira para manutenção da ordem, geralmente, vinha dos organizadores do sistema capitalista – Estados Unidos –, quer seja por meio de intervenções militares violentas – Coreia, Vietnã, e República Dominicana – quer seja incitando e sustentando política e economicamente golpes militares e ditaduras ao redor do mundo – Brasil, Chile, Argentina, Grécia, Uruguai etc.

O liberalismo econômico é contrário à substituição da concorrência por métodos menos eficazes de coordenação dos esforços individuais. E considera a concorrência um método superior, não somente por constituir, na maioria das circunstâncias, o melhor método que se conhece, mas, sobretudo por ser o único método pelo qual nossas atividades podem ajustar-se umas às outras sem a intervenção coercitiva ou arbitrária da autoridade (1987, p. 63).

Sendo assim, o poder público não deveria intervir na economia, pois este se constituiria em um sujeito capaz de dominar o conjunto do processo econômico, eliminando a concorrência que seria o principal elemento de estímulo das competências individuais. Com isso, a desigualdade é assumida em si mesma como um valor positivo. A ação pública, portanto, deveria ser limitada antecipadamente pela lei e não pode se propor a um fim particular, a um objetivo. Cabe destacar que sob a governança neoliberal o Estado não é ausente, mas sim ativo (*Estado-gendarme*), vigilante e responsável por intervenções que tenham sua lógica de atuação, quase que exclusivamente, voltadas à dimensão da concorrência que tem como premissa a ideia de que o crescimento econômico seria uma decorrência da maior completude e eficiência dos mercados. Esta lógica reforça o princípio da economia empresarial e da liberdade de mercado em detrimento da justiça social.

Essas ideias neoliberais ficaram no ostracismo por um bom tempo dado o consistente desenvolvimento econômico verificado entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos finais da década de 1960 – *anos dourados* do capitalismo. Com a crise, na década de 1970, do padrão de acumulação keynesiano/fordista, sob governança do *Welfare State* (Estado de Bem-Estar Social), as ideias neoliberais começaram a ganhar espaço, tanto entre os acadêmicos quanto entre os *polycymarkers*. Os neoliberais argumentavam que a crise dos anos 1970 não fora originada dos problemas na demanda, mas sim do poder excessivo dos sindicatos, que pressionavam tanto as empresas por maiores salários quanto o Estado pelo aumento dos benefícios sociais. Isso, por sua vez, teria levado a compressão dos lucros, corroendo as bases da acumulação das empresas e acelerando a inflação. A partir desse diagnóstico, as propostas e ações neoliberais são todas no intuito de desestruturar o compromisso keynesiano/fordista dos *anos dourados* e engendrar uma nova forma de governança. Para tanto, fazia-se necessário: *i*) romper com o poder dos sindicatos, buscando restaurar a taxa “natural de desemprego”; *ii*) desregulamentar os diversos mercados, principalmente o financeiro e o de trabalho; e *iii*) reduzir as intervenções estatais no campo econômico e social, ou seja, substituir a regulação keynesiana pela “livre concorrência”, com o Estado assumindo uma dimensão mínima e forte para manter a ordem e a livre iniciativa.

Diante do quadro de crise econômica ao longo de toda década de 1970 – marcada pelos resultados limitados das políticas keynesianas que gerou crescimentos baixos com inflação (estaginflação) –, importantes modificações vão se configurando, sobretudo a partir de 1979, tanto no campo da teoria econômica e política quanto no âmbito das decisões dos *policymakers*, gerando, inclusive, o início de uma nova governança pautada, no campo econômico, pela restauração liberal apoiada no monetarismo friedmaniano e, no campo político, pela visão hayekiana de que a competitividade individual seria o caminho da “salvação”. Isso, por sua vez, implicava no redisciplinamento do mundo do trabalho, realizado mediante ataques aos sindicatos. Portanto, os cânones keynesianos e a governança do *Welfare State* deveriam ser quebrados, abrindo espaço para a promoção de uma nova rota de crescimento por meio do modelo de regulação neoliberal.

A alternativa neoliberal começou a sair dos círculos acadêmicos restritos e passou a ganhar legitimidade tanto entre os *policymakers* quanto em boa parte da sociedade. A alternativa neoliberal estava posta aos *policymakers* como uma solução à crise e passou também a ganhar legitimidade de parte significativa da população. Em 1979, na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país de capitalismo avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl, na Alemanha. Em 1983, a Dinamarca, sob o governo de Schluter, também adotou o projeto neoliberal. Em seguida, quase todos os países do norte da Europa Ocidental, com exceção da Suécia e da Áustria, também assumiram um padrão de regulação – econômica e estatal – neoliberal (ANDERSON, 1995).

A década de 1980 foi marcada pelo triunfo da ideologia e das práticas neoliberais nos países capitalistas centrais. Com o fim da União Soviética e da Guerra Fria, nos anos finais da década de 1980, a gestão econômica neoliberal (friedmaniano) e o Estado *gendarme* assumiram o *status* de verdades absolutas e inquestionáveis; muitos analistas afirmaram que uma nova ordem estaria nascendo uma vez que as fronteiras nacionais estariam extinguindo-se e um “império mundial norte-americano” estaria emergindo para estender ao mundo o modelo de liberdade, de democracia e dos direitos humanos, criando assim, nessa perspectiva, uma paz mundial duradoura e uma economia internacional estável. Alguns cientistas sociais contemporâneos inclusive “chegaram a pensar que depois do *annus mirabilis* de 1989 esta nova ordem global já estaria ‘adoçando os costumes’ e, com o fim da Guerra Fria, aproximando-se o mundo da ‘paz perpétua’ de Kant” (FIORI, 1997, p. 87).

Os caminhos estavam dados para o avanço das ideias liberais em novos espaços além dos países centrais. A América Latina, a África e os países do Leste Europeu – ex-socialistas – foram os novos caminhos geográficos dessa expansão. Os pontos básicos do neoliberalismo já em curso foram listados e sistematizados no chamado Consenso de Washington,⁸ em 1989. Integrantes do Instituto de Economia Internacional de Washington, do Banco Mundial, do Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), representantes dos Estados Unidos, países da América Latina, da América Central e do Caribe se reuniram com o objetivo de sistematizar as regras de comportamento para as economias dos diversos continentes, sobretudo nos países periféricos.

Os elementos apontados pelo Consenso de Washington foram mais a sistematização da convenção neoliberal, que já havia se tornado hegemônica, do que uma determinação das estratégias a serem seguidas pelos países periféricos. Convenção esta que foi muito bem denominada por Erber (2008) de Institucionalista Restrita em que a estabilidade de preço assume o *status* de bem supremo, ao mesmo tempo em que legitima a lógica de atuação do Estado voltada quase que exclusivamente à dimensão da concorrência que tem como premissa a ideia de que o crescimento econômico seria uma decorrência da maior completude e eficiência dos mercados. Nesta perspectiva, falar ou pensar em planejamento governamental para o desenvolvimento é a mais pura heresia.

Na perspectiva da convenção institucionalista restrita, as instituições deveriam ser reformadas no sentido pró-mercado para produzirem resultados positivos diante da nova ordem econômica mundial sob auspício do livre mercado. E o modelo a ser seguido seria o de inspiração anglo-saxônico. Em outras palavras, o caminho para a “redenção” – ao crescimento – para os países periféricos seria a implementação e a difusão das instituições do mundo anglo-saxônico – *monocultura institucional*,⁹ termo cunhado por Peter Evans. Diniz (2007, p. 21) deixa muito claro, na citação a seguir, a forma idealizada, acrítica e a-histórica dos defensores da monocultura institucional, a saber:

8. Em síntese, os pontos eram: i) a abertura da economia, tanto para bens quanto para o capital estrangeiro; ii) a redução drástica do tamanho do Estado – o Estado mínimo –, com redefinição de suas funções na direção da adoção do que eram consideradas funções típicas do Estado: garantir a segurança aos cidadãos, o direito à propriedade e à soberania nacional; iii) privatizações, desregulamentação e flexibilização do câmbio; iv) reestruturação do sistema previdenciário; v) investimentos em infraestrutura básica; vi) fiscalização dos gastos públicos; e vii) políticas sociais focalizadas.

9. O termo monocultura institucional é definido, nas palavras do próprio Evans (*apud* Diniz, 2007, p. 21), da seguinte maneira: “A monocultura institucional baseia-se tanto na premissa geral de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente sociocultural doméstico, como premissa mais específica de que versões idealizadas de instituições anglo-americanas são instrumentos de desenvolvimento ideais, independentemente do nível de desenvolvimento ou posição na economia global. Formas institucionais correspondentes a uma versão idealizada de supostas instituições anglo-americanas são impostas naqueles domínios organizacionais mais sujeitos à pressão externa (...). Na maioria das arenas da vida pública, especialmente aquelas ocupadas com a pressão de serviços públicos, a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo. Seus defensores ficam, então, surpresos quando seus esforços resultam na persistência de uma governança ineficiente, ‘atomização inaceitável’ entre os cidadãos e a paralisia política”.

A grande difusão, ao logo dos últimos 15 anos, dos enfoques classificados por Evans como expressão da “monocultura institucional” gerou uma propensão a desconsiderar os traços históricos como variáveis importantes para explicar diferenças de desempenho entre distintos países. Esse veio analítico, com conseqüências teóricas e práticas, implicou uma idealização dos arranjos institucionais dos países centrais do capitalismo ocidental [anglo-saxônico], como se fosse possível descartar as especificidades históricas que interferem nos processos de ajuste aos imperativos externos. Igualmente relevantes são os valores e idéias que, a partir das esferas internacional e doméstica, influenciam as respostas aos desafios exógenos. No plano das políticas postas em prática, tal tendência traduziu-se, freqüentemente, num processo de mimetismo acrítico, implicando a adoção de soluções extraídas de receituários consagrados internacionalmente, como se fosse possível mudar por decreto situações reais. Sem ignorar a importância das reformas na esfera das instituições, parece-me oportuno recuperar o significado da dimensão histórica.

A grande maioria dos países da periferia abraçou ou foi levado,¹⁰ se bem que seletivamente e com diferentes graus de intensidade, aos ajustes estruturais neoliberais, que consistiam, sinteticamente, em abertura comercial e financeira, liberalização financeira, liberalização dos preços e salários, liberalização do regime de investimentos, reforma tributária, privatizações, reforma da seguridade social e reformas trabalhistas. Assumia-se, portanto, que o excessivo intervencionismo estatal e seus déficits fiscais eram os principais empecilhos para os países periféricos adentrarem em uma nova fase de prosperidade. Desse modo, a estabilidade monetária, o equilíbrio fiscal, a competitividade internacional, e as reformas institucionais seriam os elementos para a modernização da periferia. O estabelecimento de estratégias nacionais e a sua execução sendo realizada de forma planejada por governos com um projeto de país a ser realizado, seriam coisas do passado.

Celso Furtado, na citação a seguir, – em sua exposição na abertura da mesa redonda do CDES, em junho de 2004 – resume bem a hegemonia do pensamento neoliberal no Brasil e como ela abortou qualquer tipo de pensamento de projeto nacional, bem como a ideia de planejamento governamental para tal intento:

A hegemonia do pensamento neoliberal acabou com a possibilidade de pensarmos um projeto nacional; em planejamento governamental, então, nem se fala (...). O Brasil precisa se pensar de novo, partir para uma verdadeira reconstrução. Para mim, o que preza é a política. Essa coisa microeconômica é um disparate completo. (...) Não

10. “Para atingir plenamente seus objetivos, os países centrais impuseram aos devedores as chamadas políticas neoliberais” (CANO, 2000, p. 32). O FMI e o Banco Mundial funcionaram como peças-chave desse processo, uma vez que os governos latino-americanos, entre o fim dos anos 1980 e o início dos 1990, começaram a aderir aos ajustes estruturais – planos de estabilização econômica e ajustes institucionais – mercado de trabalho em grande parte – constrangidos por seu endividamento.

espero que haja o milagre da superação desse pensamento pequeno, pois hoje em dia não tem ninguém que lidere essa luta ideológica. Todo mundo foge dessa confrontação ideológica. Planejar o presente e o futuro do país passou a ser coisa do passado. Como se pode dirigir uma sociedade sem saber para onde vai? O mercado é que decide tudo. O país passou a ser visto como uma empresa. Isso é um absurdo (CDES, 2004, p. 7-8).

Em linhas gerais, a América Latina, em especial o Brasil, ao longo dos anos 1990, integrou-se passivamente aos circuitos de produção e reprodução da acumulação global por meio dos ajustes estruturais liberais, aderindo a uma estratégia que foi justificada como o único caminho para a “modernização” da região. A prosperidade anunciada não se consumou; pelo contrário, esta estratégia gerou, ao longo do período 1995-2002, problemas nas contas externas – aumento da vulnerabilidade externa –, nas finanças públicas do país e no crescimento baixo, bem como provocaram a especialização regressiva da estrutura industrial e o aumento da superexploração do trabalho, decorrente da redução do preço da força de trabalho, da elevação do desemprego em suas várias formas e da utilização da base técnico-material do paradigma microeletrônico.

O fracasso do modelo econômico neoliberal na América Latina em realizar sua promessa de crescimento econômico, com estabilidade monetária e com melhoria na distribuição da renda, ficou às claras, praticamente duas décadas após sua implantação. Por outro lado, tal desempenho contribuiu para a perda de sua legitimidade na maioria dos países da região, contribuindo decisivamente, por sua vez, para uma nova inflexão mais à esquerda de muitos governos latino-americanos, sobretudo a partir de 2002. O sincronismo no que se refere à adoção de novas rotas ficou evidente na região a partir das últimas eleições presidenciais, quando foram retomadas, inclusive, em maior ou menor grau, a depender das características internas de cada país, proposições de políticas do tipo *nacional-popular* ou *desenvolvimentista*, que haviam sido jogadas ao limbo pelo modelo neoliberal nos anos 1990. Nesse sentido, ocorreu a vitória eleitoral de Evo Morales, líder indígena e socialista, na Bolívia, em 2005; a eleição da dirigente de formação socialista Michele Bachelet, no Chile, no início de 2006; e as reeleições de Hugo Chávez e Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente, na Venezuela e no Brasil, em 2006. Estes resultados reforçam uma tendência iniciada com a primeira vitória eleitoral de Hugo Chávez, em 1998, na Venezuela, e fortalecida posteriormente com a ascensão de Nestor Kirshner na Argentina em 2002, com a primeira condução de Lula, no Brasil, à presidência em 2002 e com a eleição de Tabaré Vasquez, no Uruguai, em 2004 (FIORI, 2006; ARCEO; BASUALDO, 2006).

No plano internacional, a suposta convergência socioeconômica que surgiria do processo de liberalização econômica e da implementação das instituições do mundo anglo-saxônico para o resto do mundo – tese do papel integrador da globalização –, patrocinado, em boa parte, pelos Estados Unidos, não se materializou. Pelo contrário, o que se verificou, durante a década de 1990-1999, foi um resul-

tado macroeconômico mundial divergente, pois, durante este período, se, por um lado, os Estados Unidos, em que predomina a governança neoliberal, e os países em desenvolvimento da Ásia – sobretudo China e Índia –, que utilizam o Estado como importantes indutores do sistema econômico, cresceram a taxas elevadas de 3,1% e de 7,2%, em médias anuais, respectivamente; por outro lado, os países da Área do Euro, da América Latina e do Caribe, da África, do Japão e do Brasil apresentaram taxas de crescimento baixas de 1,9%, de 2,9%, de 2,5%, de 1,5% e de 1,7%, em médias anuais, respectivamente. Inclusive algumas dessas regiões enfrentaram crises econômico-financeiras agudas, tais como, a crise do México em 1994, da Ásia em 1997, da Rússia em 1998, e do Brasil em 1998, entre outras crises.

Além da não convergência econômica e institucional no plano internacional e do fracasso do modelo econômico neoliberal na América latina, no que diz respeito às promessas de crescimento e distribuição de renda, a crise internacional de 2008,¹¹ originada nos Estados Unidos, centro do capitalismo mundial, suscitou grandes questões no que tange a governança neoliberal, já que aquele país seria o *benchmark* tanto da política econômica como das instituições – regras do jogo – da governança neoliberal. Esses eventos históricos, na verdade, apenas deixam às claras que a governança neoliberal (capitalismo liberal), assentado na monocultura institucional do padrão pró-mercado, não necessariamente leva à convergência dos sistemas socioeconômicos e nem sempre é o melhor tipo de articulação entre Estado, mercado e sociedade.

3 DESENVOLVIMENTISMO E CONCERTAÇÃO SOCIAL: COMPLEMENTARIDADE VIRTUOSA

Para Furtado (1968, 1986), o desenvolvimento econômico vai muito além do simples crescimento do produto interno bruto (PIB), já que para ele só existe desenvolvimento quando ocorrem mudanças no conjunto das estruturas da sociedade. No processo de desenvolvimento, em uma perspectiva histórica, o progresso tecnológico desempenha um papel fundamental, pois o progresso técnico, em certas áreas, gera o aumento da acumulação que modifica o perfil da demanda, abrindo espaço para o aumento da produtividade do sistema econômico como um todo e, conseqüentemente, gerando ganhos salariais para o conjunto da população. Nessa perspectiva, o social passa a ser integrado a todas as dimensões da atividade produtiva sem ser tratado como apenas um setor de atividades.

11. A partir de agosto de 2007, a crise imobiliária do mercado *subprime* (de alto risco) atingiu fortemente os mercados financeiros e de capitais dos Estados Unidos e dos países da Europa que tinham bancos expostos diretamente à securitização ou titularização das hipotecas de alto risco. A rápida propagação da crise para o setor financeiro deu-se pela via do sistema estadunidense de financiamento de compra de imóveis. Crise esta que não ficou restrita apenas ao setor financeiro, já que ela se espalhou pelo setor produtivo dos países em que a crise se originou, bem como para todo o conjunto da economia mundial, ganhando proporções enormes.

Cabe ressaltar que para Furtado e para os autores cepalinos, o desenvolvimento periférico não seria uma “etapa” de um processo universal de desenvolvimento que os países centrais já teriam atravessado, como defendido por Rostow. Na verdade, o desenvolvimento nas condições da periferia latino-americana seria um processo inédito, “cujos desdobramentos históricos seriam singulares à especificidade de suas experiências, cabendo esperar conseqüências e resultados distintos aos que ocorreram no desenvolvimento cêntrico” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 22).

Dado o diagnóstico de Furtado e dos cepalinos, a descentralização pura e simples do mercado – recomendação liberal – dificilmente traduzir-se-ia em mudanças estruturais na economia. A busca pelo lucro privado nem sempre reflete ganhos coletivos. Mudanças estruturais que acompanham o processo de desenvolvimento envolvem grandes externalidades e falhas de mercado que com certeza podem levar a um círculo vicioso e não virtuoso, conforme apresentado por Gunnar Myrdal. O mercado por si só apenas iria reforçar a causação circular negativa: nesse caso, a concentração de renda seria cada vez maior, com uma estrutura de produção e progresso técnico compatível com o perfil dessa distribuição que autorreforçaria a concentração do consumo e da renda.

Nesse contexto, a contribuição do Estado – produtor e, sobretudo, planejador – ao ordenamento do desenvolvimento econômico, dada as condições da periferia latino-americana, assume um princípio *normativo*. A ação estatal, sobretudo o planejamento governamental, em apoio ao processo de desenvolvimento, via industrialização, “aparece como corolário natural do diagnóstico dos problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida” (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 35).

Cabia, então, ao Estado induzir uma mudança no perfil de renda que provocasse uma mudança no perfil da demanda. Esta última seria acompanhada de mudanças nos preços relativos e mudanças na estrutura da oferta, tal que o progresso técnico pudesse vazar para os trabalhadores, sob a forma de transferências de produtividade e assim promover o desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, o papel do mercado era limitado como agente de desenvolvimento e o paradigma de concorrência perfeita, um dos pilares do pensamento hegemônico neoclássico, não ajudava muito. Cabe aqui qualificar melhor o tipo de intervenção estatal defendida por Celso Furtado. Ele não advoga veementemente a ideia do Estado produtor de bens, mas não rejeita essa ideia. Na verdade, para ele, o Estado deve sim assumir o papel de regulador da demanda final, regulador este do perfil da demanda e facilitador das mudanças estruturais. Assim, o Estado deveria buscar uma política alinhada com os demais agentes econômicos por meio do planejamento/programação governamental. A ideia moderna de incentivos estava na base das suas proposições contidas no livro *Um projeto para o Brasil* (FURTADO, 1968).

É preciso ressaltar que a noção de planificação de Furtado distancia-se em muito do planejamento soviético – substituição do mercado pela centralização total pelo Estado –, já que para ele esse tipo de planificação poderia desestimular a economia, como observado em especial no Leste Europeu. Neste sentido, Furtado (1986) defendia o processo de planejamento como um instrumento de *centralização flexível*.

Portanto, era imprescindível que o Estado funcionasse em articulação com o setor privado, pois deste último dependeria as ações de mudança e melhoria da produtividade. O processo de desenvolvimento até então tinha sido concentrador de renda e de poder. O progresso técnico era controlado pelas empresas estrangeiras que não repassavam o aumento da produtividade dele decorrente para os trabalhadores sob a forma de aumento de salários, mas sim de aumentos de lucros.

Fica claro que o modelo de Celso Furtado coloca o desenvolvimento social como objetivo da sociedade, isso implica modificações nos processos decisórios, uma vez que, como ressalta Dowbor (2001), o social deixa de ser apenas um setor de atividades para se tornar uma dimensão de todas as nossas atividades. Ademais, Celso Furtado contribuiu como poucos para redefinir o papel do Estado no processo de desenvolvimento nacional. A própria trajetória de Furtado foi impulsionada pelas novas condições do país, em que o planejamento estatal e a atuação do Estado na esfera econômica passaram a ter papel central. Contudo, a disseminação do ideário neoliberal pelo mundo a partir dos anos 1980, e, no Brasil, a partir dos anos 1990, modificou esse papel.

Fica evidente, segundo Furtado, que se faz necessário reconstruir o Brasil. Isso significa repensar de novo o projeto nacional de desenvolvimento iniciado pelo Brasil na década de 1950 que foi responsável por tornar o país a principal economia latino-americana, uma década depois. A importância do projeto nacional fica evidente nas próprias palavras de Furtado:

Em 1950, o Brasil estava muito atrás da Argentina, era mais atrasado do que o Chile, e muito atrás do México. E quando terminaram os dez anos de trabalho com persistência nessa luta pela industrialização, o Brasil estava em primeiro lugar como economia, na região latino-americana. Uma transformação completa. O Brasil mudou a sua ótica no segundo governo Vargas, que construiu Volta Redonda, que partiu para implantar a Petrobras, que fez todas essas obras de infra-estrutura, que se lançou nesta direção e tirou o país lá de baixo e o levou a ser líder na industrialização da América Latina. E esse era o caminho (CDES, 2004, p. 7-8).

Na perspectiva furtadiana, o projeto nacional não é construído ao acaso, muito menos é fruto de deliberações impostas. Na verdade, a construção de um projeto de nação só se configura quando existe um alinhamento entre os agentes produtivos

e a população em geral, gerando, com isso, efeitos impulsionadores do desenvolvimento. “Quanto mais ampla a frente de ação, mais importante se torna o apoio da opinião pública e mais necessária a participação efetiva da população ali onde seus interesses estão em causa de uma forma direta” (FURTADO, 1968, p. 14-15). Logo,

(...) o desenvolvimento é a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade. O primeiro problema é definir o campo de opções que se abre à coletividade. Em seguida se apresenta o problema de identificar entre essas opções aquelas que se apresentam como possibilidade política, isto é, que, correspondendo a aspirações da coletividade, podem ser levadas à prática por forças políticas capazes de exercer um papel de hegemônico no sistema de poder (FURTADO, 1968, p. 19-20).

Aqui surge um problema nada simples de resolver, a saber: como é possível identificar as aspirações da coletividade, dado os mais diversos grupos e estratos que compõem a sociedade? Esta questão não foi uma problemática desenvolvida por Furtado, mas ela é sim de fundamental importância para a retomada da discussão sobre o projeto nacional, desenvolvimento e planejamento governamental na atual conjuntura histórica brasileira, marcada pela democracia e pela complexidade da sociedade atual. Será que apenas a democracia representativa consegue tornar clara as aspirações da coletividade?

A concepção da democracia representativa é a de que as vontades individuais materializadas no voto são agregadas por meio das escolhas em determinados partidos políticos que, assim, são legitimados para o exercício de poder nas arenas decisórias. Nesse modelo institucional, segundo Fleury, “as regras da democracia dizem respeito a como se deve chegar às decisões, mas não ao conteúdo destas decisões” (2006, p. 84).

Para Fleury, o modelo institucional da democracia, ao reforçar os aspectos formais e procedimentais em detrimento dos aspectos relacionais e representativos, em boa medida, não consegue funcionar como um “mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos” (2006, p. 84), isso fica evidenciado pelos recorrentes problemas de governabilidade, bem como pela menor legitimidade das autoridades governamentais e de suas políticas públicas.

Não se quer dizer com isso que a democracia representativa deva ser relegada a um segundo plano, muito pelo contrário, ela apresenta certos limites no que diz respeito à representação e à concertação de interesses. Limites estes que podem ser reduzidos com a “combinação virtuosa” entre “a democracia representativa e os mecanismos [neo]corporativos de representação dos interesses”. A vantagem apresentada pelo neocorporativismo como forma de representação de interesses é “a introdução, na classe política, de pessoas que não são puramente políticos profissionais e a democratização da influência informal, que

atualmente só existiria para os grupos mais poderosos” (FLEURY, 2006, p. 84). Hirst deixa muito claro a necessidade da articulação virtuosa entre mecanismos neocorporativistas de representação e democracia formal:

Assim, não precisamos de dispositivos sociais fixos para ter uma representação corporativa efetiva. Isto só ocorreria se atribuíssemos ao corporativismo as mesmas tarefas da democracia representativa e, portanto, procurássemos criar uma câmara ou assembléia corporativa formal e dotada de verdadeira “representatividade” social. O corporativismo deveria complementar a democracia representativa, não suplantá-la. Suas funções são muito diferentes: os fóruns corporativos servem para facilitar a consulta (e com isto a comunicação) e a coordenação (e com isto a negociação) entre interesses sociais e órgãos públicos. Servem como canais para a influência recíproca de organismos governantes e governados. Isto propiciaria à influência governada e aos governantes os meios para orquestrar efetivamente a política, minimizando ao mesmo tempo a coerção (HIRST, 1992 *apud* FLEURY, 2006, p. 84-85).

Além das vantagens neocorporativistas destacadas, Tapia ressalta que as práticas neocorporativistas tendem a reduzir dos custos de obtenção de informações, bem como ampliam “a confiança no processo de negociações das organizações de representação de interesses diretamente envolvidos”. Nesse contexto, o Estado tem fortes razões para se envolver e construir arranjos neocorporativos devido à sua “necessidade de obter informações, mobilizar *expertise*, bem como promover a colaboração dos atores econômicos e sociais” (TAPIA, 2007, p. 29). Assim, segundo Oliveira (2004), o neocorporativismo funciona como um mecanismo de preservação dos espaços de negociações dos processos decisórios, já que ele tem por base o intento de reinstitucionalização dos mecanismos de ação coletiva.

Cabe aqui destacar o papel dado ao Estado na perspectiva neocorporativista, bem como diferenciá-lo da visão do pluralismo liberal. No que diz respeito à visão neocorporativista, o Estado se constitui, com maior ou menor intensidade, no agente desencadeador de mecanismos e gerador de limites para a organização de interesses, influenciando assim, em certa medida os processos organizativos. A questão maior é a capacidade que tem o Estado de desencadear esse novo processo sem ser colonizado pelos interesses privados, nem se tornar um agente autoritário do processo (OLIVEIRA, 2004). Schmitter deixa muito claro o papel importante e ativo do Estado para a concertação neocorporativista:

O papel do Estado é especialmente importante. Deve, por um lado, ser dotado de suficiente autonomia na arena política para não ser ‘capturado’ pelos interesses imbricados, e ter a autoridade suficiente para ameaçá-los com o pior dos resultados possíveis – qual seja, que o Estado os regule diretamente – caso não aceitem orientar suas ações ‘de acordo com o interesse público’. Por outro lado, o Estado também deve ser suficientemente vulnerável para reconhecer que os custos da aplicação autoritária

de determinadas medidas excederão os prováveis benefícios, de modo que prefira delegar alguns de seus recursos mais característicos – o poder coativo – naquelas organizações que não possa controlar administrativamente. Neste intercâmbio, as autoridades públicas não são nem negociadoras, nem mediadoras. Não estão simplesmente inventando um instrumento político que modificará as relações entre a sociedade civil e elas próprias, mas apenas permitindo (e em certos casos auxiliando) a criação de novos mecanismos de controle social que afetarão as relações dentro daquela mesma sociedade civil (1985, p. 61).¹²

O papel dado ao Estado nessa perspectiva é um dos seus pontos de diferenciação do pluralismo liberal. Nessa visão, o sistema político seria um mercado, no qual as decisões dos eleitores seriam baseadas em suas utilidades políticas, já que o Estado seria neutro/passivo – o reflexo do mercado econômico e eleitoral e, por conseguinte, dos seus intercâmbios impessoais, competitivos e livres – e um servidor do eleitorado. Ou seja, o Estado seria uma “arena” em que os diversos grupos da sociedade competiriam entre si, em suposta igualdade, de acordo com as regras do jogo estabelecidas “tecnicamente” pelo Estado. Dessa forma, a configuração estatal funcionaria, na verdade, como um “espelho da sociedade” (BORON, 1994; MILIBAND, 1970, introdução). Assim, as formas de inserção estatal nos processos decisórios seriam dadas pelas regras espontâneas de mercado, evidenciando duas dimensões que se articulam, a saber:

(...) de um lado, (...) a eficácia de qualquer luta de interesses tende a crescer à medida que decrescem os níveis de interferência estatal; e, de outro, que a passividade do Estado deve ser encarada como uma pré-condição para a obtenção de equilíbrios estáveis, num regime de plena liberdade de movimento dos interesses individuais ou grupais. (...) A predominância de um ambiente liberto de outras pressões que não as do mercado e da concorrência é o marco referencial dessa idealização (OLIVEIRA, 2004, p. 239).

Idealização essa que fica evidente em uma análise histórica dos rumos das dinâmicas organizativas dos países capitalistas ocidentais em que o Estado sempre teve papel importante nesse processo. É possível observar que, século após século, os países que alcançaram o *status* de desenvolvidos – Inglaterra, Estados Unidos, Alemanha, Japão, entre outros –, em determinados momentos de suas histórias, em

12. “El papel del Estado es especialmente crucial. Debe, por un lado, ser suficientemente autónomo en el terreno político para no ser “colonizable” por el interés o los intereses involucrados, y tener la autoridad suficiente para amenazarlos con el peor de los resultados posibles —que el Estado los regule directamente— si no aceptan orientar sus actuaciones “hacia el interés público”. Por otro lado, el Estado debe ser lo suficientemente débil como para reconocer que los costes de la aplicación autoritaria de determinadas medidas excederán a los probables beneficios, y preferir, por tanto, delegar algunos de sus recursos más característicos —poder coactivo— en las organizaciones que él no puede controlar administrativamente. En este intercambio, las autoridades públicas no son ni negociadoras ni mediadoras. No están simplemente poniendo de moda un instrumento político que modificará las relaciones entre la sociedad civil y ellas mismas, sino consintiendo (y en ciertos casos colaborando) a la creación de nuevos mecanismos de control social que afectarán a las relaciones dentro de la misma sociedad civil” (SCHMITTER, 1985, p. 61).

maior ou menor grau, tiveram estados que exerceram ações políticas – estímulos ou limites da organização de interesses – voltadas à construção de projetos nacionais que incorporaram a necessidade da construção de uma economia nacional.¹³

O marco inicial do debate a respeito da representação de interesses pelos mecanismos neocorporativos iniciou-se à aproximadamente três décadas atrás com a publicação do artigo seminal de Schmitter (1974) que destacou a importância dos espaços institucionais para a intermediação de interesses, bem como as características do processo decisório. Segundo Tapia e Gomes (2008), o conceito de neocorporativismo vem sofrendo ampliações desde o artigo de Schmitter até os dias atuais, mesmo com o forte pessimismo sobre as possibilidades de sobrevivência desse tipo de arranjo, durante os anos 1990, devido ao predomínio das teorias da convergência que advogavam que a reestruturação capitalista, diga-se globalização, teria tornado pouco significativo o papel dos estados nacionais e, conseqüentemente, os próprios arranjos de concertação social. Minford (*apud* TAPIA; GOMES, 2008, p. 32), nessa linha, foi direto ao ponto ao avaliar “o corporativismo como um experimento ‘falido’, tendo em vista seu distanciamento dos requisitos neoclássicos de crescimento econômico”.

No sentido contrário, Tapia e Gomes (2008) alertam, ao analisar o caso europeu, que os pactos sociais (concertações neocorporatistas) não deixaram de existir com as novas tendências de globalização capitalistas, mas sim foram se inserindo em um novo quadro, marcado pela instabilidade econômica, pelo aumento do desemprego e pelos problemas ligados ao envelhecimento da população. Para eles, a evidência de que as concertações neocorporatistas ainda são um arranjo institucional possível nos marcos da globalização é dada pelo vigor que os conselhos econômicos e sociais adquiriram nos anos 1990 e mais recentemente.

A despeito de muitos dos conselhos econômicos e sociais europeus terem sido criados no pós-1945 – França (1946 e 1958), Holanda (1950), Áustria (1963), Comitê Econômico e Social Europeu (Cese) (1957), entre outros –, verificou-se a partir dos anos 1990, e também mais recentemente, tanto elementos de renovação quanto de ampliação desses espaços de concertação social. Atualmente, a experiência já se disseminou pela maioria dos continentes, tal que existem conselhos em Portugal, na Espanha, na Itália, na Irlanda, na China, na Rússia, no Brasil, em inúmeros países da África etc. Começam também a surgir agrupamento de conselhos, a exemplo da União dos Conselhos Econômicos e Sociais da África (Ucesa). Segundo Fleury (2006), boa parte desses conselhos possui uma composição corporativa – representantes do governo, dos trabalhadores e dos empregados –, ao mesmo tempo em que é formado por outros agentes da

13. Para uma análise histórica do papel estatal das políticas de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos, ver Chang (2004).

sociedade civil, tais como representantes dos consumidores, da comunidade, dos movimentos sociais e também de alguns intelectuais considerados personalidades.

A depender das diferentes especificidades na nomeação e na determinação dos representantes desses conselhos, eles podem assumir um caráter mais corporativo¹⁴ ou societal,¹⁵ o que não quer dizer que esta última versão não tenha forte representatividade corporativista – empregados, patrões e governo (TAPIA, 2007). Cabe ainda destacar que, em sua grande maioria, esses conselhos – fóruns neocorporatistas:

(...) não têm o propósito de legislar ou supervisionar o governo, sendo seu objetivo a consulta, a coordenação da atividade econômica e a negociação de ganhos e sacrifícios. Os conselhos (...) atendem plenamente a estas proposições, sendo concebidos como um mecanismo eficiente de geração de consenso entre os agentes econômicos, a partir da institucionalização de uma arena pública, em geral regulada pelo Estado, para coordenação da atividade econômica, assegurando maior legitimidade e governança (FLEURY, 2006, p. 85).

Com a crise de legitimidade atual do Estado e também da própria governança neoliberal, após, sobretudo, a crise financeira internacional recente – 2008 –, o neocorporativismo pode funcionar como um mecanismo de criação de novos espaços de negociações dos processos decisórios, já que sua base está pautada pela (re)institucionalização dos mecanismos de ação coletiva. Nesse contexto, o neocorporativismo pode se firmar como via alternativa entre Estado e mercado, já que “as críticas ao Estado resvalam no mercado; a incapacidade de um fazia refluir a eficiência do outro. (...) Estado e mercado, um como o outro posto do mesmo modo como entidades pouco afeitas aos desempenhos de funções reguladoras, pelo menos isoladamente”, ainda mais “num momento em que se esvaem alguns de seus principais recursos, tanto ideológicos como materiais”. Com isso, “a emergência de novos modelos é de certo modo facilitada por essa realidade objetiva de uma crise que afeta o conjunto dos mecanismos de representação” (OLIVEIRA, 2004, p. 236).

Dado esse novo quadro socioeconômico, a emergência de novos arranjos institucionais neocorporatistas podem funcionar como novos espaços para concertações nacionais voltadas a reconstruções dos projetos nacionais. Nesse sentido, os mecanismos de concertação de interesses podem proporcionar os meios para a retomada do planejamento estatal, tão marcadamente enfatizada na teorização furdiana, sem o ranço autoritário que nossa trajetória acabou por impor a sua prática.

14. Segundo Tapia (2007, p. 196), “nos conselhos com composição corporativa, os membros participantes da arena de debate e que exercem as funções do conselho são representantes de associações empresariais, de federações ou confederações de sindicatos e representantes do governo indicados por este”.

15. De acordo com Tapia (2007, p. 196), “nos conselhos de representação de caráter societal, os membros que se encarregam de realizar e debater os principais temas socioeconômicos são especialistas tecnocratas do governo; ou organizações da sociedade civil que podem também vir a representar grupos nacionais; ou, grupos acadêmicos especialistas na área econômica. São membros normalmente nomeados pelo governo”.

Assim, novos espaços que institucionalizam a arena pública podem resolver o problema aventado por Furtado de como identificar as aspirações da coletividade. Parece que somente a democracia representativa não tem sido suficiente tanto no processo de agregação de interesses como na resolução de conflitos. É preciso construir novos arranjos institucionais capazes de viabilizar consensos em prol da identificação das aspirações coletivas. Os espaços de concertação neocorporatistas, materializados nos conselhos de desenvolvimento econômico e social, podem funcionar como um desses novos arranjos necessários, já que,

(...) o neocorporativismo se coloca como parte desse processo de busca de novos caminhos e de re colocação em novas bases das relações entre Estado e sociedade, emergindo gradualmente, disputando espaços e procurando demarcar suas especificidades diante dos pluralismos dominantes, a partir de duas ordens de preocupação. De um lado, procurando afirmar-se como instrumento renovador das formas de funcionamento de um Estado centralizador, ou como espaço efetivo de democratização dos processos decisórios, de outro, buscando transformar-se em eixo referencial, num momento em que se tomam iniciativas diversas com vistas a construir um novo ordenamento sociopolítico, isto é, buscando referenciar-se como novo paradigma no âmbito socioorganizativo, ou como via possível de um processo de renovação estrutural do próprio modelo estatal (OLIVEIRA, 2004, p. 254).

É preciso, por fim, destacar que a construção de novos espaços de concertação não é uma tarefa simples. Entre as dificuldades de implementação e de consolidação dessas novidades, destacam-se aqui quatro elementos, a saber: *i*) a dificuldade de legitimação de inovações institucionais por parte dos vários agentes envolvidos, bem como pela própria sociedade; *ii*) a linha muito tênue entre a capacidade do Estado de desencadear um novo espaço de concertação sem ser, ao mesmo tempo, colonizado pelos interesses particulares e sem se tornar um agente autoritário; *iii*) a capacidade real de que as deliberações construídas nesses espaços possam influenciar as decisões estratégicas dos governo; e *iv*) o risco de sobre-representação dos atores estratégicos – vinculados a determinadas representações de interesses – indicados à posição de conselheiro.

4 O CDES E A CONCERTAÇÃO NACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO: TRAJETÓRIAS, PERCALÇOS E DESAFIOS

4.1 Constituição, formato e funcionamento do CDES

Uma das primeiras medidas do governo Lula, em janeiro de 2003, foi a criação do CDES,¹⁶ órgão de consulta da Presidência à sociedade civil, ao mesmo tempo que é um canal institucionalizado de negociação de uma agenda de

16. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003.

reformas econômicas, sociais e políticas, pactuadas entre diferentes atores societários e o governo. Tal como definido em seu regimento interno o CDES é um órgão colegiado de assessoramento direto e imediato do presidente da República, com a missão de:

(...) propor políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento; e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.¹⁷

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social tem uma natureza diferente das demais agências de governo, pois ele não é um órgão deliberativo, mas sim um órgão consultivo e de assessoramento ao presidente da República. Vale registrar que o conselho “nunca teve o objetivo de desempenhar funções legislativas, mas, sim, de realizar debates e subsidiar decisões da agenda pública e do governo” (TAPIA, 2007, p. 201).

O CDES é composto por 102 integrantes tanto da sociedade civil – 90 conselheiros – quanto do governo – 12 conselheiros. Os representantes da sociedade civil são escolhidos pelo governo dos mais diversos setores sociais, tais como, empresários, trabalhadores, movimentos sociais, acadêmicos e personalidades reconhecidas pela sociedade. Os conselheiros do governo são os ministros da Casa Civil, da Secretaria de Relações Institucionais, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Secretaria-Geral da Presidência, do Gabinete de Segurança Institucional, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Desenvolvimento Social, do Trabalho e Emprego, do Meio Ambiente, das Relações Exteriores e o presidente do Banco Central (Bacen). O CDES tem como presidente o próprio presidente da República e o seu secretário-executivo possui o *status* de ministro de Estado (TAPIA, 2007; FLEURY, 2006).

O CDES realiza quatro reuniões do pleno por ano, todas elas com a presença do presidente da República. Plenárias essas que reúnem todos os membros do conselho e que tem como pauta de discussão os temas apresentados pelo governo ou pelos próprios conselheiros que nesse caso são originários de Grupos de Trabalho (GTs). “Compete à Plenária entre outras atribuições, definir as diretrizes e programa de ações do conselho e elaborar e aprovar seu regimento interno” (COSTA, 2005, p. 5).

17. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003.

Para além de suas reuniões plenárias, o CDES, desde sua criação, tem como prática a instituição de GTs sobre temas específicos. Esses GTs são constituídos com o intuito de realizar estudos e debates mais aprofundados, antes de gerar recomendações apreciadas em plenário. Na verdade, são nos GTs que ocorrem os embates de interesses diversos por meio de discussões e negociações. Vale ressaltar que, quase sempre, os grupos de trabalho são assessorados por representantes de governo e de especialistas nas áreas específicas das mais diversas instituições, o objetivo desse assessoramento é consubstanciar o grupo de informações necessárias para que este possa construir uma proposta sólida sobre os temas em questão. Costa (2005, p. 6), deixa muito claro os objetivos dos GTs, bem como a sua relevância na elaboração de propostas para o conselho:

(...) [os] grupos de trabalho temáticos (os GTs) [são] destinados ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos, que envolvem grupos com interesses especiais em alguma questão. Têm caráter temporário e funcionam sob a coordenação de um integrante da administração pública federal. São compostos por um representante do Ministério da área pertinente ao objeto da discussão, dez conselheiros indicados pelo Conselho e até nove cidadãos convidados pelo Secretário-Executivo do CDES. Nestes grupos é que de fato se travam a discussão, os debates e confrontos de interesses. Estes pequenos fóruns são os espaços nos quais a participação efetiva e a capacidade de negociar e deliberar são exercidas plenamente. É quando adversários e antagonistas de encontram face a face. Neles nasceram as principais propostas do Conselho.

Ao longo dos seis anos de atuação, o CDES criou diferentes grupos de trabalho, tais como Reforma Tributária, Reforma Política, Micro, Pequenas Empresas, Autogestão e Informalidade, Bioenergia: Etanol, Bioeletricidade e Biodiesel, Agenda da Infraestrutura para o Desenvolvimento e Matriz Energética para o Desenvolvimento com Equidade e Responsabilidade Ambiental.

Em geral, os GTs são encerrados com a elaboração de relatórios com recomendações. Em alguns casos, como a Reforma Tributária, após ter sido criado em 2003 e apresentado um relatório, o GT foi reativado com a tramitação de uma proposta de emenda à Constituição (PEC). O grupo reuniu-se novamente em 2007 e 2008, produzindo um parecer sobre o projeto em questão e solicitando, por meio de uma moção, a aprovação da reforma tributária. Já o GT Bioenergia, por exemplo, encerrou seus trabalhos com um parecer sobre questões como Zoneamento Agroecológico, relações de trabalho e o papel do Estado no setor. Com a ampliação da relevância do tema, o GT foi reformulado e passou a se denominar GT Matriz Energética.

Além das reuniões do pleno e dos GTs, o CDES tem como um de seus instrumentos o Observatório da Equidade (OE) que foi criado, em 2006, a partir da formulação da Agenda Nacional de Desenvolvimento, com o intuito de acompanhar o enfrentamento do problema das desigualdades sociais do país. Este instrumento será detalhado mais à frente.

É preciso destacar que por ser uma iniciativa do governo, pairava, no princípio dos trabalhos do CDES, a dúvida sobre a efetividade deste em cumprir seu papel. Especulava-se, dentro e fora do conselho, que a iniciativa poderia se transformar em uma medida cosmética, ou resultar em um novo órgão cooptado pelo governo, mas ainda assim mantido para dar uma aparência de diálogo ou participação da sociedade nas decisões políticas. Após a abertura política ocorrida na década de 1980, as experiências de participação justificavam o temor, na medida em que o “diálogo social” foi usado mais para legitimar iniciativas de governo do que instrumento efetivo de participação ou intervenção societária nas decisões governamentais. Por outro lado, esta era uma experiência original e inédita no âmbito do governo federal. A novidade trazia, portanto, insegurança e incertezas.

O princípio que deu base à iniciativa governamental foi a criação de um espaço de institucionalização do diálogo social que mobilizasse a diversidade de interesses presente no nosso país para aconselhar a Presidência. Apesar dos convites se dirigirem às pessoas, eles ocorreram em função da representação e da representatividade que essas pessoas têm em suas bases sociais (ALBUQUERQUE; SILVA, 2009).

O embrião do processo de institucionalização dos mecanismos de ação coletiva dos mais diversos agentes sociais, no Brasil, foi a Constituição Federal de 1988 (CF/88) que representou um marco fundamental do processo de construção democrática, ao consagrar o princípio da participação da sociedade civil¹⁸ na condução de políticas públicas. Foi a partir daí que se instituíram mecanismos de democracia direta e participativa, entre os quais a criação de Conselhos Gestores de Políticas Públicas, nos níveis municipal, estadual e federal, com representação paritária do Estado e da sociedade civil, destinados a formular políticas sobre questões relacionadas à saúde, às crianças e aos adolescentes, à assistência social, às mulheres, entre outras.

O CDES tem desenvolvido, nos últimos seis anos, intensa atividade de diálogo sobre os rumos e os desafios para o desenvolvimento brasileiro, agregando outros atores da sociedade civil, do governo e do setor empresarial. Como resultado desse processo dialógico, o CDES produziu importantes documentos que registram posições acordadas e proposições encaminhadas ao presidente da República sobre temas nacionais considerados prioritários. Os principais acordos construídos têm em comum a preocupação com o desenvolvimento nacional, com a equidade e a sustentabilidade e com a ampliação da democracia (ALBUQUERQUE; SILVA, 2009).

18. Ver Bercovici (2009).

4.2 O CDES em três tempos: o antes e o depois da Agenda Nacional de Desenvolvimento

4.2.1 As cartas de concertação: produzindo diálogos e explicitando conflitos

A primeira fase do CDES vai desde a sua constituição, março de 2003, até o fim da primeira gestão de Tarso Genro, em maio de 2004. Naquela etapa, o CDES teve um caráter experimental e prospectivo dado o próprio caráter de novidade institucional que o conselho representava. O maior esforço àquela altura era identificar as possíveis demandas da sociedade civil por meio da elaboração das cartas de concertação social, ao mesmo tempo em que se organizou uma agenda de debate proposta integralmente pelo governo voltada à discussão das reformas – especialmente a previdenciária e a tributária (TAPIA, 2007).

Os primeiros trabalhos do conselho, portanto, tiveram como um de seus principais objetivos a construção das *cartas de concertação*, documentos analíticos e propositivos acerca de assuntos colocados na agenda pela iniciativa do governo. O método utilizado para construir tais cartas foi o de estimular e de explicitar os conflitos, ao mesmo tempo em que se buscou “produzir um diálogo aberto e franco na busca de um consenso mínimo sobre questões que implicavam a definição dos limites da tolerância dos vários setores ali representados em relação a seus objetivos e interesses” (COSTA, 2005, p. 2).

Essa inovação institucional permitiu um debate profícuo entre as diferentes posições esposadas que foram se multiplicando nos debates das *cartas*, mas isso não eliminava completamente o risco de paralisia decisória, pois se percebia que o sucesso alcançado até então dependeria da maneira como o governo, em especial seus ministros, se relacionariam com o conselho. Afinal, tratava-se de um novo espaço, em construção, de participação política (ALBUQUERQUE; SILVA, 2009).

O exercício de construção de convergências graduais de preceitos analíticos e valorativos tinha como objetivo, como bem identificou Kowarick (2006), construir entre os diversos grupos do CDES um capital de confiabilidade que faça predominar uma prática de cooperação para superar as arraigadas diferenças de interesses em uma sociedade pouco habituada à interlocução social. Esse método, segundo Tapia (2007, p. 202), teve como objetivo, em um horizonte de tempo mais longo, “procedimentos que pudessem servir de suporte à construção de um pacto social em torno de um núcleo básico de propostas de reformas e diretrizes de desenvolvimento consideradas *consensuais*”. Como

(...) ninguém negocia seriamente ou renuncia a algo quando todos estão perdendo, esta última condição era vista como a premissa das premissas para que o processo de concertação fosse exitoso. O processo de reordenamento democrático das sociedades, na fragmentação social e na diluição do “público” na época “pós-moderna”, não será feito sem tensões reguladas. Pelo simples fato de que as tensões, originárias das

brutais exclusões e desigualdades geradas pelos tatcherismos centrais e periféricos, irão se acentuar cada vez mais. Ora, se as tensões não forem incorporadas como método e regulação para um diálogo transformador, a democracia é que sucumbirá. O que poucos querem (GENRO, 2003, p. 1).

A busca pela construção do pacto social/concertação social,¹⁹ ficou muito evidente nas próprias palavras do primeiro secretário-executivo do CDES, o ministro Tarso Genro, ao argumentar que:

(...) o Brasil não tem tradição de diálogo e debate político “entre classes”, mas operou seus processos sociais, ou a partir principalmente da cooptação, como no processo de modernização originário do varguismo, ou a partir da eliminação violenta das forças adversárias, como ocorreu por ocasião do regime autoritário, assim o trabalho do Conselho tem suscitado dúvidas. A mais recorrente é se ele pode ou deve manifestar-se sobre questões de “curto prazo”, como em relação a medidas governamentais destinadas a impulsionar o crescimento. Entendo, como Secretário-Executivo do Conselho, que pode e deve. Desde que as manifestações sejam formuladas como “propostas” e não induzidas como se tivessem um caráter normativo para o Governo ou para qualquer ministério em particular (GENRO, 2003, p.1).

Desde o início ficou evidente que, pela sua própria constituição, o conselho era um microcosmo das diferenças sociais e políticas presentes na sociedade brasileira. As posições dos conselheiros estavam lastreadas nos posicionamentos das bases das quais provinham.

Na composição inicial do conselho verificou-se um grande número de empresários, totalizando aproximadamente 44,1% dos conselheiros (tabela 1), bem como uma sobre-representação paulista que apresentou cerca de 46 conselheiros do total de 90 conselheiros da sociedade civil (51,1%) (tabela 2). Aquela composição reforçava um maior papel do empresariado industrial paulista. Para Fleury (2006, p. 92), essa configuração dos conselheiros:

(...) revela a intenção de construção de um novo pacto de poder, com o nítido predomínio do empresariado industrial e a singularidade da inclusão de organizações e movimentos sociais, além das representações sindicais, que já haviam sido reconhecidas como resultado das lutas travadas a partir do final dos anos 70. A composição do conselho revela alta correlação com a distribuição do PIB brasileiro, fortemente concentrado em São Paulo, reafirmando a intenção de construir um pacto de poder com aqueles que já detêm poder, ou seja, com as elites políticas e econômicas do país.

19. Para Genro (2003, p. 1), a “concertação significa, em primeiro lugar, identificar os temas estruturantes de um novo contrato social e, ato contínuo, significa buscar posições pactuadas, que possam ser amplamente majoritárias e também hegemônicas na sociedade. Tudo para transitarmos, com o menor custo político e social possível, para uma sociedade com mais igualdade, inclusiva, com altas taxas de crescimento econômico e radicalmente democrática”.

TABELA 1
Distribuição inicial dos conselheiros do CDES, por esfera de atuação

Esfera de atuação	Quantidade	%
Empresarial	45	44,1
Social	18	17,6
Trabalho	13	12,7
Personalidades	14	13,7
Governo	12	11,8
Total	102	100,0

Fonte: Kowarick (2006).
Elaboração própria.

TABELA 2
Distribuição inicial dos conselheiros da sociedade civil do CDES, por unidade federal representada

Estado	Representantes	%
SP	46	51,1
RJ	9	10,0
DF	7	7,8
RS	7	7,8
PR	5	5,6
MG	3	3,3
AM	2	2,2
CE	2	2,2
MS	2	2,2
AC	1	1,1
AL	1	1,1
GO	1	1,1
PA	1	1,1
PE	1	1,1
RR	1	1,1
SC	1	1,1
Total	90	100,0

Fonte: Kowarick (2006).
Elaboração própria.

O resultado dessa busca pela construção do pacto social materializou-se nas cartas de concertação, obtidas por consenso nas reuniões plenárias. A primeira *carta de concertação – Ação política para a mudança e a concertação*, de 13 de fevereiro de 2003 – afirmava o papel do CDES como espaço público, não estatal, que tinha por objetivo construir, por meio do diálogo, diretrizes e propostas consensuais ou majoritárias em questões estruturais para o desenvolvimento econômico e social do Brasil, *um novo contrato social*, por assim dizer.

A segunda carta – *Ação pelo progresso e inclusão social*, de 10 de abril de 2003 – ressaltou a necessidade de atacar os altos níveis de exclusão social, por meio de políticas econômicas que promovessem o crescimento e a geração de empregos, por meio de políticas sociais para universalizar o acesso à proteção social e às políticas culturais para que promovessem maior autonomia e emancipação dos cidadãos.

A terceira carta – *Fundamentos para um novo contrato social*, de 12 de junho de 2003 – daí resultante, comprometia-se a firmar uma nova autoridade sobre a política econômica, sem ruptura, em consonância com os princípios do livre mercado e da estabilidade econômica, mas que permitissem dar sustentabilidade ao crescimento, à geração de novos empregos e ao processo de inclusão social.

A quarta carta – *O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento*, de 4 setembro de 2003 – debateu alguns enunciados políticos fundamentais, capazes de agregar amplas maiorias sociais, visando à concertação nacional. A quinta carta – *Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate*, de 10 dezembro de 2003 – enfatizou os pontos em torno dos quais seria possível definir projetos e pactuar regras que fomentassem o crescimento econômico sustentado com inclusão social, trabalho e distribuição de renda.

A despeito da importância da construção das cartas de concertação, o “sonhado” pacto social não foi articulado, uma vez que o conselho enfrentou dificuldades de legitimidade interna e externa devido ao avanço da crise política de 2004 – denúncias de corrupção que pairavam sobre vários membros do alto escalão do governo Lula – e devido à subordinação total do conselho à agenda do governo que tinha um caráter mais conjuntural – a agenda das reformas. Fleury (2006, p. 103-104), em passagem a seguir, deixa muito claro as dificuldades institucionais do conselho daquele período marcado pela crise política:

(...) a indefinição do governo em relação à função e papel do CDES é cada vez mais sentida, em especial em um momento tão crítico como o atual, no qual a crise institucional vem envolvendo tanto o Legislativo quanto o Executivo. Considerando que o Conselho deveria dar prioridade às questões estruturais em relação às conjunturais, perde-se a chance de utilizar este mecanismo já institucionalizado de negociação entre governo e sociedade, com vistas a gerar alternativas diante da crise política, fortalecendo a democracia e sua institucionalidade.

Para Costa (2005), o maior percalço inicial do CDES foi a total subordinação do conselho à agenda proposta pelo governo – agendas de reformas. Isso teria suscitado a desconfiança dos agentes envolvidos, gerando muitas dificuldades no que diz respeito à formalização do pacto social, a despeito da produção de acordos razoáveis no que tange aos valores orientadores dos objetivos do conselho materializado nas seis cartas de concertação. Essa dificuldade, em certa medida, vai se diluindo a partir de 2004 à medida que o conselho começa a colocar proposições próprias no debate, sobretudo, com a proposição da construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento.

4.2.2 A construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento

A construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento, iniciada em fevereiro de 2004, significou uma nova fase do CDES no que diz respeito tanto às suas relações externas – setores do próprio governo, da mídia e da sociedade – quanto às suas interações internas – entre os conselheiros. Relações estas que, em certa medida, se deterioraram em virtude das fortes pressões sobre o conselho haja vista a crise política de 2004 e da própria agenda proposta pelo governo – reformas – voltada muito mais aos aspectos conjunturais do que aos elementos – agenda de longo prazo (TAPIA, 2007).

Naquele contexto de dificuldades e de problemas de legitimação interna e externa do conselho, a Secretaria Executiva do Conselho Desenvolvimento Econômico e Social (Sedes), na gestão do ministro Jacques Wagner, orientou-se por uma nova estratégia direcionada aos fundamentos “estratégicos capazes de dar lastro a uma proposta de desenvolvimento sustentável de médio e longo prazos e da inclusão social” (TAPIA, 2007, p. 202).

A partir daquele momento verificou-se um deslocamento da agenda principal do conselho, processo este que foi conduzido pela Sedes na medida em que a secretaria começou a trazer para o núcleo central da agenda do conselho a elaboração de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento por meio de forte mobilização dos conselheiros. Aquela nova trajetória do CDES buscou construir uma legitimação interna e externa, já que a

(...) Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND) deveria, dentro desse cálculo político, ser, ao mesmo tempo, uma proposta substantiva que trouxesse um aporte ao tema e também um mecanismo de legitimidade e adesão dos conselheiros com papel do conselho. A AND deveria, como produto do debate e da negociação, contribuir para o esforço de *adensamento institucional* mais consistente do conselho (TAPIA, 2007, p. 205).

Nesse contexto, a AND proporcionou um salto qualitativo na ação do conselho, já que esse novo encaminhamento representou novos desafios que implicavam: *i*) pensar os sentidos possíveis do conceito de *desenvolvimento nacional* que fosse além do simples somatório dos interesses corporativos de cada grupo; *ii*) relacionar crescimento econômico e desenvolvimento sustentável; e *iii*) conciliar as posições esposadas com a própria diversidade constitutiva do conselho. Segundo Tapia (2007, p. 206), a AND, do ponto de vista operacional, tinha como ideia central:

(...) uma agenda ampla sobre a temática do desenvolvimento, nascida, em parte, da discussão e do pacto entre os conselheiros e, simbolicamente, das entidades e associações, movimentos representados no conselho. Essa seria, posteriormente, desdobrada em metas, objetivos definidos, com atribuição de responsabilidades e cronograma, relacionando o quê, quem e quando.

Em relação à reflexão sobre concepções de desenvolvimento, os membros do CDES compartilhavam um entendimento geral sobre um conjunto de diretrizes que deveriam embasar a constituição de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento, a qual deveria incluir ações a serem empreendidas pelo governo e pela sociedade. O objetivo central de tal agenda era propor mecanismos de superação das iniquidades, em suas diversas dimensões, e alcançar, no médio prazo, uma sociedade mais equânime na distribuição e no acesso a bens, serviços e direitos. Essa agenda representou, por outro lado, um esforço de reinserção do tema *desenvolvimento* no centro da pauta de discussões do governo e da sociedade brasileira. Tal intento ficou muito evidente nas palavras proferidas pelo conselheiro José Carlos Braga, na XIII Reunião Ordinária do Pleno do CDES, de 25 em agosto de 2005, em que a Agenda nacional de Desenvolvimento foi aprovada por unanimidade:

(...) na verdade, essa proposta da Agenda significa dizer que o tema do desenvolvimento volta à pauta da sociedade brasileira. Como é sabido, nos últimos anos a sociedade tem debatido muito e as políticas governamentais tem se pautado basicamente pela busca da estabilidade de preços, processo esse que era efetivamente necessário em função dos momentos de acelerações inflacionárias que o País viveu. Entretanto, penso que um momento como esse, e essas palavras as quais acabo de fazer referência, dizem respeito, no fundo, a um processo em que é chegada a hora de retomar a senda do desenvolvimento, rediscutir as sendas do desenvolvimento, os rumos do desenvolvimento no País (CDES, 2005, p. 3).

A percepção dos conselheiros era a de que o Estado deveria e poderia assumir a função de coordenador de desenvolvimento por ter preservado instrumentos fortes de intervenção social e econômica. Entre esses instrumentos, bancos públicos como o Banco do Brasil (BB), Caixa Econômica Federal (CEF) e empresas estatais como a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras) e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), mostravam-se capazes de fomentar e financiar a implementação de políticas industriais, ou de investimento em setores-chave da economia, indispensáveis à prática do planejamento para o desenvolvimento. É nesse sentido que a concepção de desenvolvimento partilhada pelos conselheiros do CDES remetia à concepção furtadiana, que pensa o desenvolvimento como um complexo processo de mudança estrutural coordenado pelo Estado, que se dá em múltiplas dimensões, a partir da articulação entre ações de curto, médio e longo prazos. Essa percepção dos conselheiros também pôde ser observada pelo discurso do conselheiro José Carlos Braga, na referida reunião do pleno em que a AND foi aprovada, a saber:

A implementação da AND demanda alguns requisitos: capacidade de ação coordenada e integrada dos governos; operação, em sintonia fina, dos Poderes da República; estratégica coordenação estatal-privada; uma política macroeconômica (monetária,

cambial, fiscal - tributária) concebida e executada de forma consistente com os objetivos da Agenda. Não basta dizer, portanto, que essa política monetária seja consistente com o crescimento, porque a questão numa economia subdesenvolvida ou em desenvolvimento, como nós sabemos, não é só crescer (CDES, 2005, p. 3).

Apesar de haver consenso em questões mais amplas como a concepção e os instrumentos para o desenvolvimento nacional, as divergências entre os participantes, em especial empresários e trabalhadores, eram acentuadas. Ainda que tais grupos reconhecessem como patrimônio da sociedade a democracia e a solidez das instituições republicanas e reclamassem crescimento econômico e mais investimentos públicos e privados, suas posições eram bem marcadas. Por um lado, os empresários demandavam mais e melhor infraestrutura, energia, financiamento, mudanças no sistema tributário e uma nova política econômica. Havia disposição para discutir uma política de pleno emprego. Por outro lado, os trabalhadores reivindicavam distribuição de renda e riqueza, investimento em educação, redução da informalidade laboral, universalização na cobertura da previdência pública, novo regime de tributação para as micro e pequenas empresas, políticas de emprego, inclusive, para os trabalhadores com baixa qualificação profissional, política de valorização do salário mínimo e prioridade ao mercado interno e aos investimentos em infraestrutura social como habitação e saneamento (CDES, 2005).

Para viabilizar o diálogo entre as diferentes partes atuantes no CDES, a discussão da agenda baseava-se em uma concepção metodológica que visava promover o trabalho coletivo entre os próprios conselheiros. Envolveria basicamente a participação direta dos próprios conselheiros e não de seus assessores. O desafio era realizar um processo de trabalho capaz de mobilizar os conselheiros a dedicarem parte relevante de seu tempo a um trabalho inovador e desafiante, mas cujo resultado era incerto, diante da diversidade presente no conselho e perante a resposta que se buscava criar.

A elaboração da AND, no âmbito do conselho, teve como primeira etapa a configuração, em julho de 2003, do Grupo Temático de Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento (GTFED) formado por 50 conselheiros e que tinha como objetivo apresentar a definição “dos valores básicos que serviriam de base normativa para a agenda nacional. Esse grupo temático assumiu a responsabilidade pela elaboração da versão inicial a ser apresentada para apreciação e debate no Pleno” (TAPIA, 2007, p. 207).

Em termos efetivos, os trabalhos iniciaram-se de forma mais ampliada com um levantamento/pesquisa, realizado nos meses de abril e maio de 2004 pela Sedes e pelo Núcleo de Estudos Estratégicos (NEE), da Secretaria de Comunicação (Secom), da Presidência da República (PR), na qual cada conselheiro foi convidado a dar sua contribuição para a partida dos trabalhos. Individualmente,

a partir de seus valores e visão de futuro do país, cada conselheiro indicaria quais os problemas que deveriam ser enfrentados. Cada membro do conselho foi, portanto, mobilizado a aportar do seu repertório de questões, aquelas com as quais tem realizado sua vida pública, o elenco de desafios que na sua visão deveriam ser analisados pelo conselho para produzir a resposta à demanda. Esse passo apostava que a mobilização dos conselheiros, além de trazer e revelar as questões que de fato estavam no centro da atenção do grupo, era fundamental para comprometê-los com as etapas posteriores dos trabalhos.

Após a explicitação das posições – expostas nos resultados da pesquisa – foi definido um conjunto de preocupações que estavam na agenda desse coletivo diverso. Havia grande número de preocupações convergentes. A partir daquelas informações, o GTFED voltou-se à discussão sobre a visão de futuro do país,²⁰ bem como os valores²¹ e princípios que deveriam direcionar a elaboração da AND (TAPIA, 2007).

O passo seguinte foi agrupar os problemas levantados em seis grandes *âmbitos problemáticos*, para os quais seriam concebidas diretrizes estratégicas, mediante a constituição de grupos de trabalho para cada um deles. A proposta dos seis *âmbitos problemáticos* foi apresentada aos membros do conselho, analisada coletivamente para verificar se todas as questões apresentadas estavam ali contidas. Os termos dos *âmbitos problemáticos* foram ajustados. Nesse momento, tratou-se de realizar um trabalho de síntese capaz de organizar os trabalhos seguintes de tal maneira que contivesse a diversidade de preocupações e questões que mobilizavam os conselheiros a pensar um projeto de país.

Para cada conjunto de dois *âmbitos problemáticos* foram constituídos grupos de trabalho formados pelos próprios conselheiros. Os grupos organizaram seu trabalho basicamente procurando estruturar a análise do *âmbito problemático* tratado. O primeiro esforço de cada grupo foi de trazer um conjunto de fatos e de informações e promover a mediação com vista a criar um referencial empírico comum. Ou seja, o trabalho inicial de cada grupo indicava que um diagnóstico formado por fatos e dados acordados se constituiria em uma boa base para as próximas fases do trabalho de construção da futura agenda. Nesses momentos de diagnóstico, cada conselheiro pode aportar o conhecimento de que dispunha, inclusive com suas assessorias, além de designar, após acordo, especialistas a consultar. Esses diagnósticos, redigidos por equipes de trabalho formadas em cada grupo, foram validados, em uma primeira fase, pelo próprio grupo.

20. A AND, em passagem a seguir, deixou clara a visão de futuro dos conselheiros para o Brasil, a saber: "Um país democrático e coeso, no qual a iniquidade foi superada, todas as brasileiras e todos os brasileiros têm plena capacidade de exercer sua cidadania, a paz social e a segurança pública foram alcançadas, o desenvolvimento sustentado e sustentável encontrou o seu curso, a diversidade, em particular a cultural, é valorizada. Uma nação respeitada e que se insere soberanamente no cenário internacional, comprometida com a paz mundial e a união entre os povos" (CDES, 2005, p. 7).

21. No que diz respeito aos valores, a AND apresentou os seguintes valores: "Democracia, Liberdade, Equidade, Identidade nacional, Sustentabilidade, Respeito à Diversidade Sociocultural e Soberania" (CDES, 2005, p. 7).

Em seguida, todos os seis diagnósticos dos *âmbitos problemáticos* tratados foram apresentados ao coletivo dos conselheiros, de tal maneira que todos pudessem opinar sobre o conjunto do trabalho. Essa etapa, além de validar o trabalho coletivo feito até aquele momento, também visava gerar confiança acerca do trabalho feito nos demais grupos e socializar o conhecimento do que efetivamente se estava produzindo. Após essa discussão bastante pormenorizada, os conselheiros integrantes do GTFED acharam necessário apresentar uma síntese, facilitadora dos seis diagnósticos dos *âmbitos problemáticos* que foi apresentada ao pleno do CDES na reunião de maio de 2005, a saber:

- I. Extrema desigualdade social, inclusive de gênero e raça, com crescente concentração de renda e riqueza, parcela significativa da população vivendo na pobreza ou miséria, diminuição da mobilidade social;
- II. Dinâmica da economia insuficiente para promover a incorporação do mercado interno potencial, suportar concorrência internacional e desenvolver novos produtos e mercados;
- III. Infra-estrutura logística degradada, não-competitiva, promotora de desigualdades interregionais, intersetoriais e sociais;
- IV. Inexistência de eficaz sistema nacional público/privado de financiamento do investimento, estrutura tributária irracional, regressiva e penalizadora da produção e do trabalho;
- V. Insegurança pública e cidadã, justiça pouco democrática, aparato estatal com baixacapacidade regulatória-fiscalizadora;
- VI. Baixa capacidade operativa do Estado, dificuldade para gerir contenciosos federativos, desequilíbrios regionais profundos, insustentabilidade da gestão de recursos naturais (CDES, 2005, p. 7).

O método de trabalho comportou a construção de um caminho que saiu dos fatos e dados para a identificação dos problemas contextualizados pelos fatos e dados, e destes para as causas que os promovem. A relação entre problemas e causas implicou articular nexos explicativos que criaram as bases para se fazer as escolhas estratégicas acerca da visão de futuro. Cada grupo, a partir dos diagnósticos que produziram, validados pelo coletivo, passou a formular propostas para superar os problemas identificados. Assim, para cada um dos *âmbitos problemáticos*, o GTFED elaborou um objetivo a ser alcançado, a saber:

- I. Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas, e vigorosa mobilidade social ascendente;

- II. Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, desenvolvendo novos produtos e mercados e com participação relevante na economia internacional;
- III. Ter uma infra-estrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacionais;
- IV. Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego;
- V. Instaurar a segurança pública e a paz social, um sistema judicial transparente, ágil e democrático, e um Estado que regule e fiscalize a contento;
- VI. Desenvolver um aparato estatal que opere eficiente e eficazmente, um pacto federativo competente para lidar com conflitos, com equilíbrio entre regiões, e capacidades de manejar recursos naturais de forma sustentável (CDES, 2005, p. 7).

Nessa etapa, mais do que nas anteriores, à mediação agregou-se a negociação. Se ambas sempre estiveram presentes em todos os trabalhos, nas etapas anteriores a dimensão da mediação prevalecia, pois no diagnóstico trata-se de articular um olhar analítico para o problema. Se a escolha do problema e a forma de enunciá-lo e explicá-lo sempre implica em certa negociação, predomina o trabalho de mediação de posições para convergirem a um posicionamento comum.

Dado o diagnóstico do quadro problemático, bem como os objetivos a serem alcançados, fez-se necessário a etapa de construção das principais diretrizes para alcançar os objetivos propostos. Naquela etapa de indicação das diretrizes, o processo de negociação ganhou ainda mais relevância, pois se tratava de olhar para o futuro e, nas escolhas do presente, desenhá-lo. Os debates se tornaram mais intensos e acalorados e extrair consensos foi uma tarefa mais árdua. É interessante observar que a concessão aqui aparece, pela experiência no espaço de interação com o outro, pela possibilidade de reconhecer a pertinência ou pela adequação na proposta alheia.

Depois que cada grupo produziu seu rol de diretrizes, todas foram reunidas em um documento para análise por todos os membros do conselho. Destarte, as centenas de diretrizes, reunidas por *âmbitos problemáticos* foram submetidas à análise de cada conselheiro que, além disso, deveriam classificá-las. O trabalho de síntese e escolha teve várias idas e vindas, seja de participação individual, seja de trabalho no grupo ou seja de debate no coletivo. Este momento de debate coletivo sobre as propostas e a indicação das prioridades trouxe a necessidade de se elaborarem os critérios de escolha.

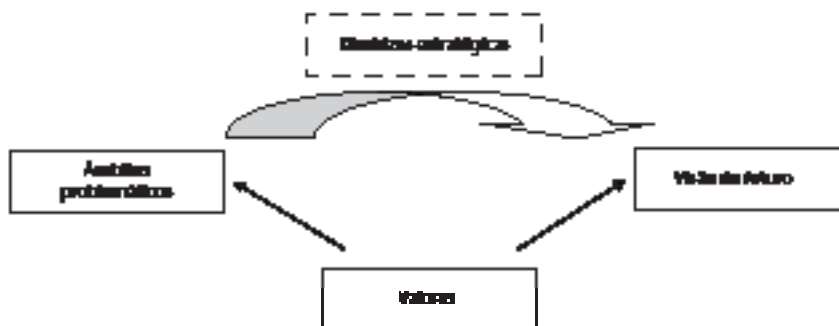
Em boa medida, os debates convergiram, por exemplo, por identificar a desigualdade econômica e social como o maior obstáculo ao desenvolvimento. Constatou-se que em um país com as graves desigualdades existentes, perseguir apenas o crescimento econômico poderá agravar as desigualdades, que, por sua vez, tornam-se entraves ao crescimento. Portanto, diminuir as desigualdades deve caminhar *pari passu* com o crescimento econômico, sem o que não haverá verdadeiro desenvolvimento.

Os debates avançaram em cada *âmbito problemático*. Em certo momento foi constituído um grupo de síntese e redação final formado por igual número de membros de cada um dos três grupos de trabalho. Elaborou-se, então, o documento contendo as seis diretrizes – voltadas ao enfrentamento dos seis *âmbitos problemáticos* e que buscavam alcançar os seis objetivos propostos – do que se designou como *Agenda Nacional de Desenvolvimento*. Diretrizes estas que foram assim apresentadas:

- I. Fazer a sociedade brasileira mais igualitária, sem disparidades de gênero e raça, com a renda e a riqueza bem distribuídas, e vigorosa mobilidade social ascendente;
- II. Tornar a economia brasileira apta a incorporar todo o mercado interno potencial, com forte dinamismo e capacidade inovadora, competente no desenvolvimento de novos produtos e mercados;
- III. Ter uma infra-estrutura logística eficiente e competitiva, integradora do território, da economia e da sociedade nacionais;
- IV. Construir um sistema de financiamento do investimento eficiente e eficaz, uma estrutura tributária simplificada e racional, com tributos de qualidade, progressiva e estimuladora da produção e do emprego;
- V. A segurança pública e a paz social estão instauradas, a justiça é democrática, o Estado regula e fiscaliza a contento;
- VI. O aparato estatal opera eficiente e eficazmente, o pacto federativo funciona sem conflitos, há equilíbrio entre regiões, os recursos naturais são manejados de forma sustentável. (CDES, 2005, p. 8-13).

A partir das dimensões da configuração dos valores dos conselheiros e de seus desenlaces da visão de futuro e dos âmbitos problemáticos, construíram as diretrizes da Agenda Nacional de Desenvolvimento. Assim, o desenho lógico da elaboração da AND está representado na figura 1.

FIGURA 1
Processo de construção da AND



Fonte: CDES (2005).

É preciso destacar que, ao compor o conselho com aquela diversidade para a discussão de uma agenda de desenvolvimento, o presidente partiu do princípio de que não deveria esconder as diferenças, pelo contrário, deveria evidenciá-las, para, por meio do diálogo, chegar a outra via para o desenvolvimento. O resultado evidenciou essa possibilidade, e uma nova agenda foi formulada.

Não há dúvida sobre o espaço privilegiado de ação que o conselho franqueou aos seus membros. Também é reconhecido que o conselho se constituiu em um ator privilegiado de ação, que vai além da simples proposição de ações individualmente apresentadas por seus conselheiros. A interação criou outra possibilidade de avanço, pois se preservou o entendimento de que a diversidade possibilita novas sínteses, novos espaços de acordo e pactos que definem alocação de recursos e definição das estratégias de intervenção na realidade. É sintomático desse avanço o fato de, hoje, a Agenda Nacional de Desenvolvimento ser um dos documentos a subsidiar o Planejamento Plurianual, suas ações setoriais, projetos e programas.

A agenda ainda teve uma etapa posterior de desenvolvimento, em que se detalhou cada diretriz por meio dos enunciados estratégicos²² e se definiram metas para cada diretriz proposta. Os enunciados estratégicos para o desenvolvimento, que foram elaborados pelo CDES em agosto de 2006 com base nas diretrizes da agenda, anunciavam um programa com prazos e metas para fomentar o desenvolvimento e estimular a economia. Os conselheiros sugeriram que maiores taxas de crescimento tinham de ser alcançadas e só o seriam com algumas políticas

22. Tapia destacou os principais vetores dos enunciados estratégicos, a saber: "A premissa geral da proposta é de que a taxa de crescimento médio do PIB real será em torno de 6% ao ano até 2022, o que traria uma duplicação do PIB *per capita*. Os principais vetores são a redução das desigualdades socioeconômicas e regionais, um grande programa na educação abrangendo todos os níveis de ensino, uma política industrial e ciência e tecnologia competitiva, um amplo programa de recuperação da infra-estrutura de transporte, logística, energia, recursos hídricos, de mobilidade urbana, de saneamento, uma reforma agrária visando garantir acesso à terra com assistência técnica, extensão rural, infra-estrutura de crédito para mais de 1,5 milhão de famílias de agricultores sem terra, até 2015" (2007, p. 217).

imprescindíveis e urgentes. Tais políticas deveriam ter por objetivo elevar o nível de emprego, valorizar o salário mínimo, reduzir a taxa de juros real, elevar a formação bruta de capital fixo para aproximadamente 25% do PIB, priorizar investimentos em infraestrutura com altas taxas de retorno social e políticas ativas para redução de desigualdades regional e intrarregional. Com o anúncio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), começou a se desenhar a política econômica do segundo governo Lula. O CDES visualizou no PAC inúmeros aspectos sobre os quais seus conselheiros haviam se debruçado e entregue, como sugestões dos enunciados, à Presidência da República. Porém, reclamavam atendimento a outros importantes aspectos presentes no programa do conselho, como o papel dos bancos públicos no processo de desenvolvimento e da reforma tributária.

Ainda como desdobramento da agenda, criou-se uma ferramenta de apoio aos trabalhos de desenvolvimento da própria agenda, o Observatório da Equidade,²³ que se tornou um grupo técnico de apoio ao conselho na análise da questão da desigualdade e na observação do princípio da equidade, que deve presidir as políticas públicas.²⁴ Dessa forma, buscou-se ampliar a capacidade do conselho para construir proposições promotoras de maior equidade, além de permitir o monitoramento, a avaliação e a cobrança de resultados das ações governamentais ou não governamentais.

O Observatório da Equidade iniciou seus trabalhos com o tema da educação, acompanhando indicadores que identificam os principais problemas, de modo a estabelecer possibilidades de intervenção política. Identificou-se o seguinte macro-problema: “o nível de escolaridade da população brasileira é baixo e desigual”. A partir daí, surgiram seis problemas inter-relacionados: a persistência do analfabetismo, insuficiências e desigualdades nas etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), na educação profissional e no ensino superior. Para cada um dos problemas foram identificadas causas associadas e um quadro de indicadores de acompanhamento desses problemas.

Em 2008, identificou-se no conselho a necessidade de se incluir outro tema no observatório: o Sistema Tributário Nacional (STN). Foram realizadas oficinas e diversas reuniões, até que se chegou ao macroproblema: “O sistema tributário nacional é injusto”. Daí partiu-se para a identificação dos problemas relacionados

23. O Observatório da Equidade é um instrumento do CDES implantado em 2006, cuja origem está nas formulações apresentadas na AND e em outros consensos obtidos nos quatro primeiros anos de funcionamento do conselho. Nesses trabalhos, o CDES apontou as desigualdades como um dos grandes e complexos problemas a serem enfrentados pelo país e adotou a equidade como o critério orientador para decisões sobre estratégias de desenvolvimento, políticas públicas e ações de outros setores da sociedade. Os objetivos do OE são produzir conhecimentos que informam os conselheiros e a sociedade e promover o diálogo social e interinstitucional sobre o estado da arte e os efeitos das intervenções de políticas públicas nos temas que estão em debate no CDES.

24. O grupo era composto por três organizações de pesquisa/assessoria – o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos (DIEESE), além da secretaria do CDES.

a ele e os indicadores de acompanhamento da situação. Além dos relatórios anuais, o observatório elabora um parecer com recomendações sobre cada um dos temas observados, de modo a diminuir as iniquidades de cada um dos temas.

Em suma, a empreitada de elaboração da AND, segundo Tapia, pode “ser interpretado como um experimento que criou capacidades institucionais de negociação e construção de consensos” (2007, p. 226), ao mesmo tempo em que “contribuiu para a legitimidade do conselho ante ao governo, e mesmo perante a opinião pública, parece ter representado a afirmação entre os conselheiros e seus diferentes interesses e visões dos benefícios e potencialidades do diálogo social”. O próprio Tapia destaca ainda que:

(...) o impacto e a relevância da AND, obviamente, dependerá de atores sociais, situações e escolhas que estão fora do âmbito de atuação do CDES. Na verdade, a AND dever ser vista como um produto de um processo de elaboração e debate entre os conselheiros, a Secretaria do Conselho Econômico e Social e diversos órgãos governamentais, que permitiu explicitar a visão possível e a capacidade de formulação da problemática sobre o desenvolvimento, suas características e desafios para o futuro do Brasil.

Quanto aos possíveis impactos da AND sobre o debate das alternativas de desenvolvimento a resposta é difícil. O impacto ou relevância da AND, obviamente, dependerá de atores sociais, situações e escolhas que estão fora do âmbito de atuação do CDES. Dada a representatividade social e econômica daqueles que assinaram a AND, se houver um esforço de desbobrã-la em propostas e projetos concretos, a AND pode incentivar um debate ordenado e mesmo a explicitação de suas diferenças em relação a outras visões de desenvolvimento (2007, p. 227).

4.2.3 Perspectivas de transição para um novo modelo de desenvolvimento: a janela de oportunidade aberta pela crise internacional de 2008²⁵

O Brasil recuperou a relação saudável entre crescimento e desenvolvimento, mas ainda há desafios a serem enfrentados, uma vez que o país tem um enorme déficit social. Apesar de a desigualdade ter reduzido e da renda dos estratos mais pobres da sociedade ter aumentado, há ainda um longo percurso a percorrer até alcançarmos níveis aceitáveis de distribuição de recursos e acesso a direitos básicos no país.

Também é possível verificar que as desigualdades se reduziram, embora lentamente. Houve um aumento da renda dos mais pobres e parte do contingente de excluídos passou a participar do mercado consumidor, por meio de uma série de programas e políticas públicas de Estado. É interessante observarmos os dados de um estudo do Ipea que mostra que de outubro de 2008 a março de 2009, período agudo da crise financeira internacional, aproximadamente 316 mil pessoas com rendimento domiciliar *per capita* inferior a meio salário mínimo saíram

25. Esta subseção é uma síntese de Lúcio (2009).

da linha de pobreza no Brasil. O mesmo estudo mostra que na crise de 1999, por exemplo, o número de pobres no país foi ampliado em quase 1,9 milhão de pessoas. A explicação é do próprio presidente do Ipea: “Antes, o governo aumentava os juros, reduzia os gastos e o salário mínimo não crescia”. Hoje, a estratégia é elevar o salário mínimo o que, combinado com uma rede de garantia de renda aos pobres, suaviza os efeitos da crise sobre a base da pirâmide social (IPEA, 2009).

Em texto elaborado pelo Comitê Técnico do Observatório da Equidade, constata-se que no Brasil “a demanda por assistência social assumiu um caráter estrutural devido a um conjunto de fatores”, tais como: “o perfil iníquo da distribuição de renda do país, as desigualdades sociais e regionais, os mecanismos cristalizados de discriminação e exclusão etc” (CDES, 2009, p. 4). Ainda de acordo com o texto produzido pelo comitê, o Brasil possui “um dualismo social”, a saber: “representado por uma pobreza homogênea, protegida no patamar mínimo exclusivamente pelo Estado, e uma maioria cuja proteção se diferencia no mercado, mas que não está excluída da proteção oferecida pelo Estado”²⁶ (CDES, 2009, p. 5).

Outro fator que contribuiu para que o Brasil sentisse menos os efeitos da crise econômica mundial foi que as empresas voltaram a ter projetos de investimento e a curva dos lucros acelerou. A este fato, segundo Lúcio (2008), agrega-se a constatação de que a

(...) demanda por trabalho retornou, as ocupações cresceram, com maior formalização nas relações de trabalho. A partir do crédito para o investimento, consumo, agricultura familiar e habitação, as empresas e famílias puderam recuperar a visão prática de futuro e de planejamento. As políticas de renda, em especial o bolsa família, e de valorização do salário mínimo, a vigorosa geração de empregos e os resultados conquistados pelos sindicatos nas negociações coletivas fizeram crescer a massa de rendimentos disponível.

Pode-se afirmar que se criou no Brasil um ciclo de revitalização do mercado interno, em que o consumo das famílias e os investimentos públicos e privados formaram a base do nosso crescimento econômico recente. Vale notar que no Brasil as rendas dos funcionários públicos, beneficiários de aposentadorias e pensões representam cerca de um terço da renda total das famílias brasileiras, o que já garante parte significativa do consumo interno que não é afetado pela crise econômica, pois a renda é obtida mesmo em tempos de retração econômica (PESSOA, 2009).

26. É interessante apresentar aqui a conceituação de seguridade social elaborada pelo Comitê Técnico do CDES: “A seguridade social inclui, também, a seguridade econômica, onde se combinam elementos como a progressividade da tributação e das tarifas públicas, garantia de emprego e poder de compra dos salários frente às necessidades sociais, transferências condicionadas e/ou renda universal básica capaz de prover um mínimo de ativos a núcleos familiares e indivíduos e os sistemas de pensões” (CDES, 2009, p. 5). Tal documento segue ainda explicando que no caso brasileiro a rede de proteção social engloba políticas de emprego e renda, educação, saúde, previdência social, cultura, defesa dos direitos humanos, segurança cidadã, habitação e saneamento, desenvolvimento agrário, assistência social e transferências de renda.

Todos esses dados nos levam a crer que é possível que o país construa um caminho alternativo para transitar pela crise, absorvendo seus efeitos e levando o Brasil a um caminho de crescimento econômico e desenvolvimento. A isso podemos agregar um desafio ainda mais amplo, que é pensar um novo modelo de desenvolvimento.

Para isso é preciso nos basearmos politicamente em uma ação vigorosa de coordenação e articulação, mobilizando os agentes econômicos para objetivos e metas bem definidos e ações constantemente avaliadas. Isto requer políticas de Estado, conduzidas pelo governo com determinação.

Um ponto de partida possível é investir em infraestrutura, habitação, saneamento e transporte, que são as bases para o crescimento econômico, e que podem dar racionalidade produtiva ao investimento público e privado ao fazer obras necessárias a um novo estágio de desenvolvimento.

Outro desafio que não se pode perder de vista é o crescimento econômico. Ter como objetivo o aumento do PIB em 2010 parece bastante razoável, principalmente se contarmos que estamos atravessando uma das maiores crises econômicas mundiais, só comparável com a Grande Depressão de 1930. Para alcançarmos esta meta é preciso manter as taxas positivas de investimento produtivo, público e privado.

Por outro lado, não se pode perder de vista que o acesso ao crédito no mundo ficou, e permanecerá durante um bom tempo, mais difícil e que haverá aumento do custo de capital. O grande desafio para as políticas públicas de crédito será aproveitar a nova solidez econômica do país para atrair capitais, bem como articular ações de aporte ao crédito, com forte participação do BNDES, dos bancos públicos e a colaboração decisiva do sistema financeiro nacional.

Porém, manter aquecido o mercado interno de consumo é tão vital quanto viabilizar o investimento. Sendo assim, não podemos deixar de lado a importância da manutenção da renda proveniente do emprego, bem como as políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo. Um exemplo da importância dessa renda é o Programa Bolsa Família (PBF), já que:

(...) a renda transferida pelo *Bolsa Família* para as 11,2 milhões de famílias beneficiárias, com benefício médio de R\$1004,00/família-ano, e o custo total de 0,37% do PIB de 2008, tem a grande vantagem de ser endereçada a pessoas cuja propensão marginal a consumir é extremamente elevada – estimada em um, ou até superior a um, se levarmos em consideração a significativa expansão recente do crédito ao consumidor, implementada no Brasil para atenuar os efeitos da crise sobre o consumo, gerando, portanto, um efeito multiplicador sobre a renda de considerável importância (CDES, 2009, p. 7).

Além do programa de transferência de renda, cabe destacar a política de aumento real do salário mínimo, já que, “desde o início do governo Lula (janeiro de 2003) até agora, o salário mínimo já obteve um reajuste nominal de 132,50%, enquanto a inflação acumula alta de 60,40%. Ou seja, houve no período um aumento real de 44,95%” (CDES, 2009, p. 5).

Não é difícil imaginar que essa renda seja usada para consumo, servindo para manter o vigor do mercado interno. Ao mesmo tempo, tem alto impacto em termos de justiça social. Pode-se esperar que se mantendo o emprego e a renda do trabalhador, não haverá inadimplência no crediário, por exemplo, mantendo a segurança para o crédito futuro.

Mas outras medidas são necessárias. É preciso que haja capacidade de intervenção econômica do Estado, com a redução do superávit primário, o que possibilitaria que o orçamento público tivesse margem para as intervenções necessárias para o governo propor medidas anticíclicas. A redução da taxa básica de juros é outro fator essencial para dar folga orçamentária e ânimo aos agentes econômicos, sinalizando uma ousada ação no sentido de políticas anticíclicas.

Outros exemplos de ações bem-vindas são: incremento de políticas de proteção ao desemprego, com aumento do número de parcelas do seguro-desemprego e formação profissional, e medidas transitórias de ajuste tributário para que as empresas se mantenham ativas.

É de fundamental importância que fique claro para a sociedade que é prioritário manter o crescimento sustentado na demanda interna, com forte intervenção econômica do Estado e decisiva ação para preservar o emprego e a renda, em especial a dos mais pobres. Entretanto, é preciso uma ação rápida na construção desse plano estratégico, pois os efeitos da crise são diversos e ocorrem em uma velocidade muito alta. O momento permite fortalecer a capacidade de diálogo social e de compromisso com o futuro. Pode-se também aprender a desenhar coletivamente novas estratégias de desenvolvimento para quando esta crise fizer parte do passado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, ao longo deste capítulo, mostrar alguns elementos constitutivos e a trajetória histórica do CDES – marcada por percalços e desafios dado o seu caráter institucional inovador – com o intuito de observar se o CDES pode funcionar como um espaço de concertação nacional para o desenvolvimento brasileiro.

Ficou evidente que a atuação do CDES se caracterizou por ser uma experiência inovadora, na medida em que buscou institucionalizar os mecanismos de concertação, em uma sociedade há muito caracterizada pela prevalência de uma

cultura elitista, de práticas autoritárias e em um cenário em que, mesmo em períodos democráticos, os grupos de interesse mais poderosos, e apenas eles, sempre tiveram canais privilegiados de circulação de suas demandas no interior do Estado.

Verificou-se ainda um claro anseio compartilhado no âmbito do CDES de promoção do desenvolvimento, contemplando o diálogo social que implica em articulação entre o social, o econômico e o político; o crescimento com distribuição de renda; a sustentabilidade ambiental; o respeito à diversidade de culturas e valores; o respeito às normas internacionais do trabalho; e o acesso universal à educação, a capacitação etc.

Nesse contexto, a construção da AND assumiu um papel fundamental no âmbito do CDES, tanto no que diz respeito à legitimidade interna – entre os conselheiros – quanto no que tange à sua legitimidade externa – conjunto da sociedade.

A experiência do CDES, sobretudo a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento, nos fez crer na capacidade de abrir o debate público sobre o novo modelo de desenvolvimento para o Brasil. Estamos certos de que a escuta do contraditório – e o CDES é um desses espaços de diálogos – é um dos processos mais eficazes para se construir um projeto comum. A atuação do CDES, em certa medida, tem esse intento. Contudo, ainda se está distante da construção de uma estratégia nacional de desenvolvimento pactuada, para cuja implementação os diversos atores sociais – governo, empresários, trabalhadores, organizações não governamentais (ONGs), acadêmicos etc. sejam capazes de agir de forma coordenada e concertada, apesar dos legítimos conflitos internos inerentes aos diferentes segmentos que compõem uma sociedade complexa como a brasileira.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, E. B.; SILVA, M. L. F. O desenvolvimento é necessariamente um processo de concertação. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14. Salvador: CLAD, 2009.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. *In*: SADER, E.; GENTILI, P. (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.
- ARCEO, E.; BASUALDO, E. Documento inicial: los cambios de los sectores dominantes en América latina bajo El neoliberalismo. *In*: BASUALDO, E.; ARCEO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes**. Buenos Aires: Clacso, 2006.
- BERCOVICI, G. Os princípios estruturantes e o papel do Estado. *In*: CARDOSO, J. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas econômica e social**. Brasília: Ipea, 2009, p. 255-291. v. 1.
- BIELSCHOWSKY, R. Cinquenta anos de pensamento na Cepal: uma resenha. *In*: _____. **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- BORON, A. **Estado, capitalismo e democracia na América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- CANO, W. **Soberania e política econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.
- CHANG, H. J. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: UNESP, 2004.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (CDES). **Diálogo Social, Alavanca para o Desenvolvimento**. Brasília, ago. 2004.
- _____. **Agenda Nacional de Desenvolvimento**. Brasília, ago. 2005.
- _____. **Rede de proteção social brasileira: promovendo equidade e desenvolvimento**. Comitê Técnico do Observatório da Equidade. jun. 2009. Mimeografado.
- COSTA, V. M. R. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um experimento democrático? *In*: PRÉ-CONGRESSO FIEALC/SOLAR/UERJ/UFES. América Latina e o Processo de Modernização: política, economia, sociedade e cosmovisões. Rio de Janeiro, Simpósio ECO1 – Economia e Sociedade. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2005. v. 1.
- DINIZ, P. E. O pós-Consenso de Washington: globalização, Estado e governabi-

lidade reexaminados. *In*: DINIZ, E. (Org.). **Globalização e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

DOWBOR, L. Gestão social e transformação da sociedade. *In*: DOWBOR, L.; KILSZTAJN, S. (Org.). **Economia social no Brasil**. São Paulo: SENAC, 2001.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no Brasil: um ensaio de economia política. *In*: FÓRUM DE ECONOMIA DA FGV/SP, 5., 2008, Rio de Janeiro. **Anais**. Disponível em: <http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/fabio_erber_120908.pdf>. Acesso em: 20 set. 2009.

FIORI, J. L. Globalização, hegemonia e império. *In*: TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Orgs.). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. **Sistema mundial e América Latina: mudanças e perspectivas**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2006. Mimeografado.

FLEURY, S. O Conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. *In*: MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública: visões do Brasil contemporâneo**. São Paulo: FGV, 2006, p. 79-106.

FURTADO, C. **Um Projeto para Brasil**. São Paulo: Saga, 1968.

_____. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1986.

GENRO, T. **Premissas para Concertação**. Disponível em: <<http://www.tarso-genro.com.br/artigos/fullnews>>. Acesso em: 28 set. 2003.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, Instituto Liberal, 1987.

IPEA. **Pobreza e crise econômica: o que há de novo no Brasil metropolitano**. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2009. (Nota Técnica). Disponível em: <[http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas21\[1\].pdf](http://desafios2.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/notastecnicas/notastecnicas21[1].pdf)>.

KOWARICK, L. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção**, 2006. Disponível em: <www.cdes.gov.br>.

LÚCIO, C. G. País precisa de uma estratégia contra a crise. **Gazeta Mercantil**, dez. 2008.

_____. O processo de discussão da agenda de desenvolvimento pelo conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14. Salvador: CLAD, 2009.

MILIBAND, R. **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zaahar, 1970.

NORTH, D. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: University Press, 1990.

OLIVEIRA, N. **Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado**. São Paulo: Edições Loyola, Ceas, 2004.

PESSOA, F. **Pesquisa da LCA consultores**. 2009.

SADER, E. **A vingança da história**. São Paulo: Editora Boitempo, 2003.

SALLUM, B. J. Globalização e desenvolvimento: a estratégia brasileira nos anos 90. **Revista Tempo Social**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 131-156, nov. 2000.

SCHIMITTER, P. Still the century of corporatism. **The Reviews of Politics**. Indiana, University of Notre Dame, v. 36, n. 1, Jan. 1974.

_____. Neocorporativismo y Estado. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, Madri, n. 31, 1985.

TAPIA, J. R. B. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: os desafios da construção institucional. In: DINIZ, E. **Globalização e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio** (Org.). Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TAPIA, J. R. B.; GOMES, E. R. Concertações sociais, integração europeia e a reforma da regulação social: redefinindo a agenda clássica do neocorporativismo. In: TAPIA, J. R. B.; GOMES, E. R.; CONDÉ, E. S. (Org.). **Pactos sociais, globalização e integração regional**. Campinas: UNICAMP, 2008.

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL E GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL: ELEMENTOS PARA RESSIGNIFICAR O DEBATE E CAPACITAR O ESTADO

1 INTRODUÇÃO

Planejamento governamental e gestão pública constituem, a bem da verdade, duas dimensões cruciais e inseparáveis da atuação dos Estados contemporâneos. Embora este aspecto não seja nem óbvio nem consensual no debate sobre o assunto, defender-se-á neste capítulo a ideia de que isto se deve à forma como, historicamente, cada uma dessas dimensões de atuação do Estado se estruturou e se desenvolveu, ao longo, sobretudo, de meados do século XX e início do século XXI. Dado o escopo geral deste livro, a ênfase recairá apenas sobre o Brasil, que inclusive pode ser visto como um caso paradigmático da tese que aqui se procurará demonstrar.

Em linhas gerais, tem-se que, ao longo do período citado, o Estado brasileiro que se vai constituindo, sobretudo a partir da década de 1930, está fortemente orientado pela missão de transformar as estruturas econômicas e sociais da Nação no sentido do desenvolvimento, sendo a industrialização a maneira historicamente preponderante de se fazer isso. Ocorre que em contexto de desenvolvimento tardio, vale dizer, quando as bases políticas e materiais do capitalismo já se encontram constituídas e dominadas pelos países ditos centrais – ou de capitalismo originário –, a tarefa do desenvolvimento com industrialização apenas se torna factível a países que enfrentam adequadamente as restrições financeiras e tecnológicas que então dominam o cenário mundial.¹ Isso, por sua vez, apenas se faz possível em contextos tais que os Estados nacionais consigam dar materialidade e sentido político à ideologia do industrialismo, como forma de organização social para a superação do atraso, sendo, portanto, inescapável a montagem de estruturas ou sistemas de planejamento governamental por meio dos quais a missão desenvolvimentista se possa realizar naquele espaço-tempo nacional.

O sentido de urgência que está associado à tarefa acima referida faz que o aparato de planejamento, ainda que precário e insuficiente, se organize e avance de modo mais rápido que a própria estruturação dos demais aparelhos estratégicos

1. Este enquadramento teórico e histórico está bastante bem desenvolvido em Cardoso de Mello (1998), Oliveira (1985), Aureliano (1981) e Draibe (1985), entre tantos outros autores.

do Estado, dos quais aqueles destinados à gestão pública propriamente dita – com destaque óbvio aos sistemas destinados à estruturação e ao gerenciamento da burocracia, bem como das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo –, vêm apenas a reboque, tardiamente frente ao planejamento.

Em outras palavras, a primazia do planejamento frente à gestão, ao longo praticamente de quase todo o século XX, decorreria, em síntese, do contexto histórico que obriga o Estado brasileiro a correr contra o tempo, superando etapas no longo e difícil processo de montagem das bases materiais e políticas necessárias à missão de transformação das estruturas locais, visando ao desenvolvimento nacional. Basicamente, fala-se neste contexto da montagem dos esquemas de financiamento e apropriação tecnológica (bases materiais) e da difusão da ideologia do industrialismo e da obtenção de apoio ou adesão social ampla ao projeto desenvolvimentista (suas bases políticas).

A estruturação das instituições – isto é, estruturação das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos – necessárias à administração e à gestão pública cotidiana do Estado, atividades estas tão importantes e cruciais quanto as de planejamento para o movimento de desenvolvimento das nações, padeceu, no Brasil, de grande atavismo, a despeito das iniciativas deflagradas tanto por Getúlio Vargas, com o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), como pelos militares, por meio do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), como ainda pelas inovações trazidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88).

É apenas durante a década de 1990 que a primazia se inverte, em contexto, de um lado, de esgotamento e desmonte da função e das instituições de planejamento governamental, tais quais haviam sido constituídas ao longo das décadas de 1930 a 1980, e, de outro lado, de dominância liberal, tanto ideológica como econômica e política. Nesse período, alinhada ao pacote mais geral de recomendações emanadas pelo Consenso de Washington, surge e ganha força uma agenda de reforma do Estado que tem na primazia da gestão pública sobre o planejamento um de seus traços mais evidentes.

No contexto de liberalismo econômico da época, de fato, o planejamento no sentido forte do termo passa a ser algo não só desnecessário à ideia de Estado mínimo, como também prejudicial à nova compreensão de desenvolvimento que se instaura, vale dizer, uma concepção centrada na ideia de que desenvolvimento é algo que acontece a um país quando movido por suas forças sociais e de mercado, ambas reguladas privadamente.

Em lugar, portanto, de sofisticar e aperfeiçoar as instituições de planejamento – isto é, das instâncias, das organizações, dos instrumentos e dos procedimentos –, faz-se justamente o contrário, em um movimento que busca reduzir tal função – como se isso

fosse possível – a algo meramente técnico-operacional, destituído de sentido estratégico ou mesmo discricionário. A função de planejamento passa a ser uma entre tantas outras funções da administração e da gestão estatal, algo como cuidar da folha de pagamento dos funcionários ou informatizar as repartições públicas.

Agendas de gestão pública, voltadas basicamente à racionalização de procedimentos relativos ao gerenciamento da burocracia e das funções de orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, porquanto relevantes, passam a dominar o debate, a teoria e a prática da reforma do Estado, como se apenas da eficiência – fazer mais com menos – fosse possível chegar à eficácia e à efetividade das políticas públicas. Por meio deste expediente, planejar passa a ser compreendido, frequentemente, apenas como processo por meio do qual são compatibilizadas as ações a serem realizadas com os limites orçamentários previstos.²

Em suma, o que este texto reivindica, portanto, são duas coisas:

- Reafirmar a ideia de que ao Estado cabe não apenas fazer as coisas que já faz de modo melhor e mais eficiente – ainda que se reconheça ser isso nada trivial e em si mesmo meritório; a ele cabe – como em outros momentos históricos ficou demonstrado – a tarefa de induzir, fomentar ou mesmo produzir as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, algo que se justificaria quase que exclusivamente frente ao histórico e à contemporaneidade das heterogeneidades, desigualdades e injustiças – em várias de suas dimensões – que marcam a Nação brasileira.
- Para tanto, torna-se imprescindível reequilibrar e ressignificar ambas as dimensões (planejamento governamental e gestão pública), tratando-as como unidade de análise e de reconstrução das capacidades do Estado para o desenvolvimento nacional. Seja em termos analíticos, seja em termos práticos, de definição estratégica das políticas ou de condução cotidiana das ações, o binômio *planejamento e gestão*, até então tratado separadamente, necessita agora – e a conjuntura histórica é bastante propícia a isso – ser colocado em outra perspectiva e em outro patamar de importância pelos que pensam o Estado brasileiro e as reformas de que este necessita para o cumprimento de sua missão supostamente civilizatória.

2. Não que as concepções e as práticas de planejamento experimentadas ao longo, sobretudo, da segunda metade do século XX, no Brasil e alhures, tivessem sido perfeitamente bem sucedidas. Tanto que, em trecho retirado do capítulo 6 deste volume, lê-se que: “O autor que mais trabalhou neste tema insistiu, desde o início, em considerar ‘normativo’ um antônimo de ‘estratégico’ (MATUS, 1972, 1977). Críticas elaboradas ao longo de sua extensa obra figuram em sua lista de atributos – condenáveis – do planejamento normativo: *i*) um único sujeito planifica: o Estado; *ii*) com foco em um único objeto: a realidade nacional; *iii*) decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: o seu próprio; *iv*) facilitado pela crença de que seu ‘objeto’ obedecia a leis – relações constantes ou altamente prováveis entre causas e efeitos; *v*) assim, seguir-se-ia com fluidez rumo à situação desejada; pois *vi*) o poder do sujeito (Estado) bastaria para assegurar sua plena execução; e *vii*) o plano era autossuficiente: uma vez executado seu objetivo seria atingido”.

A fim de enfrentar as questões acima, o capítulo está organizado em duas partes, além desta introdução e das considerações finais. Na seção 2, busca-se discorrer, de maneira não exaustiva, pelo movimento que se chamará de *o longo século XX do planejamento governamental e da gestão pública no Brasil*, como forma de aprofundar e detalhar um pouco mais o argumento central antecipado nesta introdução. Na seção 3, por sua vez, a ideia é rever e atualizar o debate em torno do referido binômio *planejamento e gestão* para este início de século XXI no Brasil. Isso será feito a partir de um trabalho de organização e síntese – trabalho este de caráter ainda inicial e incompleto, mas que se encontra em andamento no Ipea – de entrevistas individuais realizadas ao longo do segundo semestre de 2009 com gestores públicos de alto escalão do governo federal, em torno justamente do entendimento que possuem acerca das dimensões e funções atuais do planejamento governamental e da gestão pública no país. A *visão de gestores públicos federais acerca de seus próprios problemas*, obtida por meio de entrevistas abertas semiestruturadas, foi alternativa metodológica encontrada tanto para superar a precariedade ou mesmo a insuficiência de informações existentes sobre o assunto – já que trabalhos publicados a respeito trazem muito pouco sobre isso –, como para obter, sistematizar e analisar isso que poderá ser considerada a “visão de dentro” do Estado brasileiro em sua configuração atual de cargos, visão esta acerca das virtudes, dos sucessos, das dificuldades e dos impasses que rondam a tarefa institucional de integração dos macroprocessos que comporiam o chamado ciclo de gestão das políticas públicas federais ou, dito de outro modo, que rondam o esforço de articulação intragovernamental e de coordenação institucional das funções de planejamento e gestão no país.

2 O LONGO SÉCULO XX DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Ao longo dos capítulos imediatamente anteriores desta publicação, reconstituiu-se a trajetória do planejamento governamental na América Latina e no Brasil, evidenciando-se grandes similitudes em termos das três principais fases ali consideradas: auge (décadas de 1940 a 1970), declínio (décadas de 1980 e 1990) e retomada (primeira década do século XXI) da função planejamento estatal, tanto aqui como alhures.

Não se trata, pois, de refazer o mesmo percurso com outras palavras, mas tão somente de elencar aspectos não abordados nesses capítulos, aspectos estes considerados importantes para a tarefa colocada neste estudo, de mostrar que, embora tenham havido, primeiro, desmesurada primazia da função planejamento sobre a função gestão e, depois, primazia igualmente desmesurada da função gestão sobre a função planejamento, se está agora diante de momento histórico ímpar – e sob condições objetivas favoráveis – para reequilibrar, tanto quanto ressignificar, as dimensões do planejamento e da gestão como funções cruciais e inseparáveis da ação do Estado em sua missão de autocapacitação para o desenvolvimento. Oportunidade e necessidade são as premissas deste movimento.

2.1 Estado, planejamento e gestão no desenvolvimento nacional: viagem panorâmica pelo longo século XX brasileiro

Tanto nos capítulos anteriores como em vasta bibliografia existente sobre o assunto, fala-se muito da trajetória e das especificidades da experiência do planejamento governamental brasileiro, mas muito pouco – ou quase nada – sobre o árduo processo correlato de montagem dos aparatos burocráticos destinados à gestão pública.³ Não que não existam bons trabalhos também sobre o tema da gestão ou administração pública referentes ao mesmo período histórico, mas, em quase todos, alusão pouca ou nenhuma é feita, por sua vez, à dimensão do planejamento governamental.⁴

Ocorre que, de um lado, planejamento é atividade altamente intensiva em gestão, daí que planejamento sem gestão adequada é processo especialmente sujeito a fracassos e descontinuidades de várias ordens, a ponto de parte da literatura sobre o assunto valer-se da expressão “administração paralela” para designar as soluções comumente adotadas por governantes ávidos por implementar e ser capazes de coordenar ações planejadas de investimento etc., valendo-se, para tanto, não da estrutura já instalada de gestão, mas simplesmente criando estruturas paralelas de gerenciamento dos referidos planos de ação considerados mais estratégicos a cada momento ou situação.⁵ Ou seja, planejamento descolado da gestão corre o risco de tornar-se um conjunto de estudos, diagnósticos e proposições de objetivos sem eficácia instrumental, atividade incapaz de mobilizar os recursos necessários de forma racional, na direção pretendida pelo plano.

De outro lado, a gestão, embora seja atividade de gerenciamento cotidiano da máquina pública, é algo que apenas pode fazer sentido estratégico – vale dizer, ser portadora de conteúdos e de orientações que de fato impactem positivamente tanto os processos cotidianos de trabalho como os produtos e os resultados finais da ação estatal – se acoplada ou referenciada adequadamente a diretrizes gerais e atividades concretas emanadas do planejamento governamental. Dito de outro modo, gestão pública sem planejamento superior que a envolva, por mais que possa estruturar “modos de fazer” que consigam racionalizar procedimentos básicos do Estado e, com isso, obter resultados em certa medida mais eficientes para o conjunto da ação estatal, dificilmente conseguirá – apenas com isso – promover mudanças profundas em termos da eficácia e da efetividade das políticas públicas em seu conjunto. Em suma, sem planejamento no sentido forte do termo – a cujas

3. Ver, por exemplo, Draibe (1985), Lafer (1970) e Kon (1999), além dos capítulos sobre planejamento na América Latina e no Brasil presentes nesta publicação.

4. Ver, por exemplo, ENAP e Mare (1995) e Abrucio (2007), além dos capítulos sobre burocracia e gestão pública presentes nesta publicação.

5. O Plano de Metas, implementado durante a gestão do então presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), talvez seja o exemplo mais notório desse fenômeno, presente também em outras experiências similares de planejamento governamental amplo. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), lançado pelo governo federal em 2007, guardadas as proporções, talvez possa ser enquadrado nesta categoria.

características o texto se voltará mais adiante – e que implica fundamentalmente transformação dos aparelhos e das políticas do Estado para transformação das estruturas econômicas e sociais da Nação, a gestão pública se converte “apenas” em manual de racionalização de procedimentos burocráticos do Estado.⁶

Enfim, na literatura pesquisada sobre o assunto, este descasamento entre as dimensões do planejamento e da gestão parece apenas desnudar o ponto que aqui se está a sublinhar: o da primazia historicamente alternada entre ambas as funções contemporâneas do Estado. Diante disso, os quadros a seguir procuram combinar as dimensões do planejamento e da gestão em perspectiva de longa duração, com o intuito de reforçar a ideia de que talvez se esteja diante, hoje, de momento histórico e maturação teórica ímpares para aproximar ambas as dimensões de análise, rumo a uma compreensão mais abrangente do Estado e de suas capacidades e possibilidades de ação.

QUADRO 1

Periodização para o Estudo Conjunto do Planejamento Governamental e da Gestão Pública no Brasil: 1889 a 2010

Ciclos econômicos e políticos	Padrão de Estado	Contexto econômico-estrutural	Contexto político-institucional	Dimensões do planejamento governamental	Dimensões da gestão pública
1889-1930 Primeira República – desenvolvimento para fora	Dominância liberal-oligárquica	Economia cafeeira voltada para o exterior	Montagem do aparato estatal-burocrático	Ausência de planejamento: • Convênio de Taubaté • Crise de 1929	Patrimonialista
1933-1955 Era Getúlio Vargas – nacional-desenvolvimentismo	Dominância nacional-populista	Industrialização substitutiva de importações: bens de consumo não durável Dependência financeira e tecnológica	Montagem do sistema corporativista	Planejamento não sistêmico: • primeiras estatais • Plano Salte	Patrimonial-burocrática – DASP (1938)
1956-1964 Era Juscelino Kubitschek – internacionalização econômica	Dominância estatal-democrática	Industrialização pesada I: • bens de consumo durável • montagem do tripé do desenvolvimento	Acomodação e crise do modelo	Planejamento discricionário: • pensamento cepalino • ideologia desenvolvimentista • Plano de Metas (1956-1961)	Patrimonial-burocrática
1964-1979 Regime Militar – crescimento com piora distributiva	Dominância estatal-autoritária	Industrialização pesada II: • milagre econômico (1968-1973) • endividamento externo (1974-1989)	Consolidação institucional-autoritária	Planejamento burocrático-autoritário: • Escola Superior de Guerra (ESG): ideologia Brasil-Potência • PAEG (1964-1967) • II PND (1974-1979)	Patrimonial-burocrática – PAEG (1967)
1980-1989 Redemocratização – crise do desenvolvimentismo	Dominância liberal-democrática	Estagnação econômica: • inflação • endividamento externo (1974-1989)	Redemocratização Reconstitucionalização	Planos de estabilização: • Plano Cruzado (1986) • Plano Bresser (1987) • Plano Verão (1988) • Plano Collor (1989)	Patrimonial-burocrática – CF (1988)
1990-2010 Consolidação democrática – reformas estruturais	Dominância liberal-democrática	Reformas econômicas liberais: • estabilização monetária • endividamento interno (1995-2006) • reformas estruturais	Consolidação democrática Reforma gerencialista Experimentismo societal	Planos de estabilização: • Plano Collor (1990) • Plano Real (1994) • Planos Plurianuais (PPAs) (2000-2011)	Patrimonial-burocrática Gerencialista Social

Elaboração própria.

6. Alerta-se para o fato de que a palavra “apenas” está colocada entre aspas porque certamente não se considera pequena a tarefa primordial da gestão pública, que é mesmo a de racionalizar procedimentos da administração cotidiana do Estado.

QUADRO 2

Tipos de planos econômicos e principais características no Brasil

Tipos de planos	Principais características
Planos Setoriais e de Metas: Plano Salte, Plano de Metas JK e Plano Trienal	Planejamento burocrático, discricionário, vertical e de médio a longo prazo
Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs): PAEG e PNDs ao longo dos anos 1970	Planejamento burocrático, autoritário, impositivo, vertical e de médio a longo prazo
Planos de Estabilização Monetária: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão (1988), Plano Mailson (1989), Plano Collor (1990) e Plano Real (1994)	Planejamento de curto prazo, focalizado/conjuntural e vertical
Planos Plurianuais: PPA 1991-1995, PPA 1996-1999, PPA 2000-2003, PPA 2004-2007 e PPA 2008-2011	Planejamento de médio prazo, amplo/abrangente e de transição vertical/horizontal

Elaboração própria.

BOX 1

Cronologia básica do planejamento estatal no Brasil

1890: Rui Barbosa reorganiza as finanças nacionais com a nova legislação financeira.

1909: Nilo Peçanha cria a Inspetoria de Obras contra as Secas (IOCS).

1920: Bulhões Carvalho realiza o primeiro censo nacional com valor real.

1934: Getúlio Vargas cria o Conselho Nacional de Comércio Exterior.

1936: Macedo Soares é o primeiro presidente do Instituto Nacional de Estatística, atual Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1938: Criação do Conselho Nacional do Petróleo e do DASP, por Vargas.

1939: Vargas lança o Plano Especial, marco inicial do planejamento no Brasil.

1943: Plano de obras e equipamentos, por Vargas.

1947-1948: Eurico Dutra lança o Plano Salte e cria a comissão do Vale do São Francisco.

1952: Vargas cria o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

1953: Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA).

1956: Juscelino Kubitschek cria o Conselho de Desenvolvimento e lança o Plano de Metas.

1962: Celso Furtado torna-se o primeiro ministro do Planejamento do Brasil.

1962: João Goulart lança o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

1964: João Goulart cria a Associação Nacional de Programação Econômica e Social (Anpes).

1964: Castelo Branco lança o PAEG.

1964: Criação do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

1967: Formulado o primeiro planejamento de longo prazo no Brasil, o Plano Decenal.

(Continua)

(Continuação)

1968: Costa e Silva lança o Programa Estratégico de Desenvolvimento.
1970: Médici lança o Programa de Metas e Bases para a Ação de Governo.
1972, 1974 e 1979: I, II e III Planos Nacionais de Desenvolvimento.
1975-1976: Planos Regionais Brasileiros.
1988: A Constituição Federal (Art. 165) torna obrigatório o planejamento plurianual.
1990: Fernando Collor de Mello cria a Secretaria de Assuntos Estratégicos.
1991-2011: PPAs.
2004: Lula cria o Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (NAE/PR) e o Projeto Brasil 3 Tempos.
2007 e 2010: I e II PACs.
2008: Lula restabelece a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR).
2010: Projeto Brasil 2022.

Fonte: SAE/PR (2009).

Sem a pretensão de fazer que os quadros apresentados possam ser capazes de bem resumir – para não falar em consensuar – pouco mais de um século de história republicana no Brasil – 1889 a 2010, daí falar-se em *longo século XX do planejamento e da gestão* no país –, acredita-se que seja possível, por meio deles, a explicitação de alguns pontos que parecem importantes para o debate.

No longo período republicano em questão, tem-se, durante praticamente toda a Primeira República, ausência quase que completa de planejamento governamental, entendido como a atividade ou o processo consciente que antecede e condiciona a ação estatal. Exceção feita a intervenções como as decorrentes do Convênio de Taubaté em 1906 e da grande crise econômica de 1929, situações estas que na verdade revelam o caráter prioritariamente reativo do Estado a eventos que comprometiam a rentabilidade da economia cafeeira voltada à exportação – por tratar-se, como se sabe, de setor carro-chefe da acumulação de capital no país, bem como de sustentáculo político da oligarquia liberal que comandava o Estado –, o fato é que, nas primeiras estruturas estatais em montagem no período, inexistia a perspectiva planejadora em sua configuração. Mas não só isso, a incipiente gestão pública de então estava dominada por traços tipicamente patrimonialistas, herdados da cultura autoritária ibérica, mas incrementados localmente pelo longo período de dominação e exploração colonial no Brasil. Típica do patrimonialismo aplicado à gestão pública – traço este que, aliás, se reproduz e se mantém presente até hoje – é a ausência de separação nítida entre as esferas pública e privada na administração cotidiana do Estado, fato este que chancela práticas de gestão segundo as quais a esfera pública é tida

como extensão da esfera privada, cujos códigos, normas e valores dão o tom para a condução pragmática da coisa pública.⁷

A partir da década de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao poder, tem início um processo de organização e aceleração do crescimento econômico, comandado por estruturas estatais-burocráticas ainda incipientes e em lenta conformação no país. Data desta década a criação do DASP (1938), por meio do qual a gestão pública adquire centralidade na institucionalização de organizações e funções específicas de Estado tanto para administrar cotidianamente a máquina pública como para estruturar cargos e carreiras sob o signo de valores – ainda tentativamente – meritocráticos. Um dos movimentos mais expressivos diz respeito à delimitação jurídica formal entre as esferas pública e privada, ainda que, por sua vez, seja forte o movimento pelo qual a cultura nacional patrimonialista filtre e readapte os códigos e as normas de conduta segundo valores locais.⁸ Permanece, portanto, em grande medida atávica a dimensão da gestão pública no país, presa a características duradouras que combinam patrimonialismo e burocratismo, ou, dito de modo mais rigoroso, a características que combinam aspectos típicos tanto da administração tradicional patrimonialista como da administração racional burocrática.

De outro lado, conforme os requisitos da industrialização vão se tornando mais exigentes, crescem a necessidade e o espaço do planejamento governamental, o qual, embora não sistêmico nem consolidado como atividade inescapável do Estado, dá passos importantes neste sentido, por meio de estudos e propostas que redundam na criação das primeiras empresas estatais brasileiras – tais como: a Companhia Vale do Rio Doce (atual Vale), a Petróleo Brasil S/A (Petrobras), a Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), o BNDE (atual BNDES) etc. –, bem como por meio da primeira iniciativa, se bem que malograda, que se poderia denominar de plano de ação estatal global, o Plano Salte (1947-1948), cujo significado da sigla já indica sua amplitude, ao mesmo tempo que suas prioridades, a saber: saúde, alimentação, transporte e energia.

7. A respeito, ver Holanda (1994), Bresser-Pereira (2009) e Abrucio, Pedroti e Pó (2009).

8. Sem entrar em detalhamento que consumiria muito tempo e espaço neste texto, é possível, ainda assim, dizer que populismo (WEFFORT, 1980), corporativismo (O'DONNELL, 1979), anéis burocráticos (CARDOSO, 1993) e *lobbies* (GOUVEA, 1994), entre outras caracterizações possíveis, sejam formas históricas particulares, especificamente brasileiras, de relação Estado – sociedade, realizadas em diferentes momentos e contextos para mediar no país as relações público-privadas. Todas estas categorias de análise podem ser vistas como esferas informais (mesoinstitucionais) de constituição, representação e intermediação de interesses particulares – coletiva e politicamente organizados –, visando à resolução de conflitos por meio do Estado. Em outras palavras, são canais de vocalização e expressão de interesses concretos para o processo de tomada de decisões no nível mesoinstitucional do Estado. Ver Cardoso Jr. (2006).

Os anos 1950 podem ser vistos, no Brasil, como o momento áureo do planejamento governamental. É quando o peso do Estado – e nele, o peso do planejamento propriamente dito – adquire um caráter mais presente e permanente, ainda que exageradamente discricionário. Ajuda a visualizar a primazia do planejamento nesta época, a consolidação e a respectiva difusão da ideologia desenvolvimentista propagada teoricamente pela Cepal, fenômeno que ganha materialidade clara com o Plano de Metas do governo JK. A estrutura de gestão, por sua vez, continua basicamente prenhe das mesmas características de antes (patrimonialismo e burocratismo), as quais, com o esgotamento das alternativas de financiamento do desenvolvimento – que se manifestam em elevação da inflação e aumento do endividamento externo – e a explicitação das fragilidades do incipiente e precaríssimo sistema nacional de inovações – que se manifesta, por sua vez, em aumento da dependência tecnológica acoplada ao padrão de industrialização da época –, ajudam a explicar a acomodação e a crise dos modelos econômico e político até então vigentes.

Com o golpe militar de 1964 e o pacote de reformas deflagradas por meio do PAEG em 1967, entre as quais se destaca a reforma administrativa e a promulgação do famoso Decreto-Lei nº 200, que visava (re)ordenar o funcionamento da administração e da própria máquina pública brasileira, abre-se um período que tem no planejamento autoritário-tecnocrático sua principal característica. Além do PAEG, é expressão deste momento histórico do planejamento no Brasil a família de PNDs da década de 1970, três ao todo, dos quais vale mencionar em especial o II PND (1974-1979) pela envergadura dos projetos em contexto internacional francamente desfavorável a aventuras desse porte.⁹

Do ponto de vista dos aparatos de gestão pública, o período autoritário parece ter demonstrado que nem mesmo “missão, hierarquia e disciplina” – motes militares clássicos – seriam suficientes para alterar os traços arraigados de patrimonialismo e burocratismo ainda presentes na condução cotidiana das ações estatais. Pelo contrário, é de se supor que as características impositivas e autoritárias do planejamento governamental à época tenham até mesmo reforçado aqueles traços históricos.

Isto porque a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos de canalização e resolução dos conflitos limitavam – e de alguma maneira continuam a limitar – a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais, fazendo que o Estado fosse ao mesmo tempo o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos

9. Há já uma bibliografia imensa – mas não consensual – sobre o tema e o período, da qual importa registrar os livros de Lessa (1978) e Castro e Souza (1985), para duas visões opostas que se tornaram clássicas sobre o mesmo momento e fenômeno.

estratégicos – financeiros, logísticos, humanos etc. – e o agente decisório último por meio do qual, de fato, se materializavam ou se viabilizavam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.¹⁰

No período de vigência do autoritarismo-tecnoburocrático no Brasil, fica claro, então, que, somando a repressão aberta do regime com o baixo nível existente de institucionalização das estruturas de representação da sociedade e de canalização dos interesses no âmbito do Estado, preponderavam, sobre critérios racionais-legais, preceitos fundamentalmente patrimonialistas na resolução de conflitos e tomada de decisões.¹¹

Não são pequenos, portanto, o significado e as consequências de longa duração advindos tanto do processo de redemocratização política que se inicia ainda na segunda metade da década de 1970, como do processo de reconstitucionalização.

10. Pelo motivo anterior, “no caso do Brasil no período nacional-populista, apenas se insinuavam organizações (institucionalmente mais estruturadas) para pressionar as decisões nos setores mais dinâmicos da economia, justamente onde as ilhas de racionalidade de uma tecnocracia planejadora começavam a formar-se. Em geral, a teia de cumplicidade era mais difusa, mais orientada para relações e lealdades pessoais que tornavam cúmplices desde o vereador, o deputado, o funcionário de uma repartição fiscal, o industrial, o comerciante ou banqueiro, até o ministro, quando não o próprio presidente. A partir deste sistema as decisões eram tomadas e implementadas. A burocracia funcionava, portanto, como parte de um sistema mais amplo e segmentado: não existindo eficazmente partidos de classe, sindicatos e associações de grupos e classes, os interesses organizavam-se em círculos múltiplos, em anéis, que cortavam perpendicularmente e de forma multifacética a pirâmide social, ligando em vários subsistemas de interesse e cumplicidade segmentos do governo, da burocracia, das empresas, dos sindicatos, etc.” (CARDOSO, 1993, p. 151). A *cumplicidade mútua* de que fala Cardoso – e que está na base do entendimento do conceito de *anéis burocráticos*, isto é, uma zona decisional informal que aglutina não apenas interesses heterogêneos e muitas vezes concorrentes, mas que também viabiliza certas resoluções práticas e dá vazão a ações estatais concretas – é a mesma que explica, analiticamente, tanto a fragmentação quanto a coesão das ações do Estado brasileiro no período. De um ponto de vista mesoinstitucional, a cumplicidade mútua explícita a frouxidão institucional e a fragmentação dos interesses em disputa no âmbito do Estado, ao mesmo tempo que, de um ponto de vista macrodinâmico, justifica a coesão/coerência aparente das ações do Estado desenvolvimentista em conjunto.

Ainda sobre o Estado autoritário-burocrático, ver O’Donnell (1979), para quem a passagem de um Estado populista para um do tipo autoritário-burocrático ocorreria no bojo de contradições insuperáveis entre três aspectos interdependentes, a saber: *i*) o aprofundamento e a complexificação dos processos de industrialização em países como o Brasil, que já pelo fim dos anos 1950 estaria adentrando em uma nova etapa de maturação das forças produtivas capitalistas, mais especificamente, aquela ligada à endogenização das indústrias de insumos intermediários e bens de capital, o que certamente viria a requerer maior participação tanto do Estado quanto do capital estrangeiro, dadas as novas exigências em termos de tecnologia e financiamento; *ii*) o fortalecimento do chamado setor popular urbano ou, mais precisamente, do setor operário urbano, como decorrência tanto do aprofundamento da industrialização quanto do maior comprometimento público-estatal em termos de legislação protetora, novos direitos etc.; e *iii*) o fortalecimento dos segmentos sociais formados tanto pela burocracia estatal – civil e militar – como pela tecnocracia privada das grandes e médias empresas.

11. A chamada *primazia da dimensão patrimonialista* – e das cumplicidades mútuas que alimentam os anéis burocráticos – foi tratada na obra de Martins (1985) para caracterizar o duplo movimento do Estado brasileiro no período: de um lado, um movimento de forte centralização em termos de sua capacidade arrecadadora, que se efetiva por meio da diversificação e do alargamento das fontes tributárias; de outro, um movimento de descentralização/fragmentação no nível operacional, isto é, em termos de sua capacidade empresarial, que se verifica por meio de uma multiplicação relativamente descontrolada do número de autarquias, fundações e empresas estatais.

Ambos os movimentos avalizam a ideia de que, no Brasil do período autoritário-burocrático, “o Estado não apenas passa a desempenhar papel decisivo na organização (por via administrativa) da acumulação, como tem também que gerir o relacionamento com o centro capitalista, mediar a ação dos grupos estrangeiros inseridos na produção local e, ainda, legitimar o exercício de desenvolvimento desses novos poderes de intervenção faz a burocracia estatal em benefício próprio. (...) Temos, assim, um Estado que, de fato, tende a recobrir a ação das classes dirigentes enquanto agente histórico de mudança social que é e, ao mesmo tempo, que se interpõe às classes dominantes e às classes a elas subordinadas enquanto mediador, que também é, dos conflitos entre elas existentes. Significa dizer: um Estado que intervém, enquanto ator, tanto ao nível das relações de produção quanto ao nível das relações de reprodução da sociedade, ou seja, ao nível da manutenção da sociedade capitalista e ao nível da passagem de um tipo a outro de sociedade capitalista” (MARTINS, 1985, p. 25/34).

zação que toma conta do país ao longo das décadas seguintes. Ocorre que se, por um lado, ambos os movimentos recolocam na agenda pública temas e personagens alijados dos processos decisórios mais importantes, por outro, é lamentável que isso tenha acontecido em simultâneo ao esfacelamento do ímpeto desenvolvimentista que perdurara no país, *grosso modo*, entre 1930 e 1980. Isso porque, em contexto de endividamento externo exacerbado e regime interno de estaginflação persistente, a pujança potencial presente na recuperação da vida democrática se viu limitada e confusa pelos severos constrangimentos decorrentes da política econômica do período, com reflexos marcantes sobre as condições de vida e de reprodução social da população brasileira.

Em contexto no qual a situação socioeconômica doméstica se deteriora e o pêndulo internacional ideológico se volta para o neoliberalismo, o Estado – e toda a compreensão e estruturas de planejamento construídas até então, se bem que reconhecidamente não ideais – começa a se esfacelar. Ao mesmo tempo, praticamente todo o esforço de planejamento governamental – se é que se pode chamar assim – passa a se concentrar no curto prazo, em formas de se debelar a inflação que foge ao controle.

Sintomático dessa situação é o movimento de migração de poder que se dá do então Ministério do Planejamento para o Ministério da Fazenda (MF), com especial ênfase ao fortalecimento de estruturas de Estado destinadas ao gerenciamento da moeda (Banco Central do Brasil – Bacen), do gasto público (Secretaria de Orçamento Federal – SOF) e da dívida pública (Secretaria do Tesouro Nacional – STN). Em adição, sacramenta-se na CF/88 todo um conjunto de diretrizes de planejamento que possui, de cara, duas características marcantes: centra-se em horizonte de curto/médio prazo e vincula-se a restrições/imposições orçamentárias, cuja significação e conseqüências serão mais bem exploradas a seguir.

2.2 O novo planejamento e a primazia da gestão pública gerencialista no pós-1988: virtudes e problemas do novíssimo Estado democrático brasileiro

O tipo de planejamento que se busca implementar a partir das diretrizes constitucionais de 1988 tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental: reduzir e controlar – no dia a dia – os graus de discricionariedades intrínsecas possíveis desta atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico – hoje possível, mas ainda não consensual – de que ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando esta atividade em mais uma ação operacional cotidiana do Estado, como são todas aquelas próprias da gestão ou da administração pública correntes.

Parece pouco, mas o fato é que, no Brasil, ao longo das duas últimas décadas, em um ambiente ideologicamente hostil à presença e à atuação mais amplas do Estado, a função planejamento foi adquirindo feições muito diferentes das quais poderia ser portadora.¹² Ao longo de todo este período, a função foi sendo esvaziada de conteúdo político estratégico, robustecida de ingredientes técnico-operacionais e de controle e comando físico-financeiros, em torno de ações difusas, diluídas pelos diversos níveis e instâncias de governo, cujo sentido de conjunto e movimento, se estes o tem, mesmo setorialmente considerado, não é nem fácil nem rápido de identificar.

A função planejamento é convertida em PPAs de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando apropriadamente, segundo esta lógica, a partir da segunda metade dos anos 1990. Trata-se, até o momento, dos PPAs relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007 e 2008-2011. Em linhas gerais, toda a família dos PPAs organiza-se, basicamente, sob dois princípios norteadores:

- A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo: isso estaria garantido fazendo que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar – programática e financeiramente – o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor.
- A ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas): isso seria feito por meio de um detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados.¹³ Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção *plano – orçamento*, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – responsável por definir as metas e as prioridades

12. Desde que considerados os seguintes aspectos, retirados do capítulo 6 deste volume: "i) há uma multiplicidade de atores 'que planejam'; ii) buscando influir em partes de uma realidade complexa; iii) sujeita a interpretações variadas (multirreferência); iv) cujo processo de evolução é 'de final aberto' (indeterminação que decorre de uma mescla de 'relações causa – efeito': regulares, estocásticas, semiestruturadas e não estruturadas, estas últimas tendentes a predominar); v) em que o poder governamental confronta resistências e resiliências no contexto de uma sociedade multiorganizada; vi) em uma dinâmica na qual as crises e inflexões são mais frequentes que as continuidades; e vii) a equifinalidade do plano normativo é impotente ante uma realidade mutante, sem homeostase, além de ser interdependente com o entorno mundial, este mais complexo e ainda menos governável. (...) Esta síntese se estrutura com base no autor mencionado (MATUS, 1984, 1987), quem melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Cepal e posteriormente do Iples, dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou. Alguns dos aportes de terceiros, lá reunidos, estão aqui ampliados. Assim, nesta versão adotada estão refletidos aportes de Roos Ashby (complexidade, 1956), Pierre Massé (controle social, 1965), Jacques Ardoino (multirreferência, 1966), Jacques Lesourne (interdependência, 1985), Yehezkel Dror (governo, 1984), Humberto Maturana (*autopoiesis*, 1984), Fernando Flores (cognição, 1987) e Samuel Pinheiro Guimarães (entorno mundial e governabilidade, 2001)."

13. Apenas para se ter uma ideia, o PPA 2008-2011 apresenta 215 programas finalísticos, 91 programas de apoio e 5.081 ações, entre ações de apoio e finalísticas.

para o exercício financeiro subsequente – e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Basicamente por meio desses dois grandes princípios dos PPAs, a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele *status* equivalente aos demais temas, estes sim típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os possíveis avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, entre outros), já que eles se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio desse movimento – de subsunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública –, é que se processou o esvaziamento do planejamento, como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

BOX 2

OGU, PPA, LDO, LOA e LRF – definições gerais e mecanismos de articulação

O OGU é formado pelo orçamento fiscal da seguridade e pelo orçamento de investimento das empresas estatais federais. É nele que o cidadão identifica a destinação dos recursos recolhidos sob a forma de impostos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no orçamento. O OGU autoriza e as verbas são liberadas de acordo com a receita. Nenhuma despesa pública pode ser executada fora do orçamento, mas nem tudo é feito pelo governo federal. As ações dos governos estaduais e municipais devem estar registradas nas respectivas leis orçamentárias, conforme define a CF/88.

A União repassa 47% do produto da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) aos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem como aplica este percentual em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Os governos estaduais contam também para financiar seus gastos com 75% da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e com o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). As prefeituras contam, além do repasse da União, feito de acordo com o número de habitantes de cada cidade, definido pelo censo do IBGE, com os impostos municipais, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com 25% da arrecadação do ICMS e 50% da receita do Imposto Territorial Rural (ITR).

(Continua)

(Continuação)

Para seu cálculo, o OGU se baseia nas estimativas para o produto interno bruto (PIB), na previsão de inflação e em outros parâmetros. Nestes cálculos, é estimada uma receita para o exercício seguinte e, de acordo com ela, são definidos os gastos. Este projeto é levado ao Congresso Nacional, onde deputados e senadores discutem na Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) a proposta enviada pelo Executivo. Compete a esta casa remanejar os investimentos para as áreas e as regiões consideradas prioritárias e estas alterações são conhecidas como “emendas parlamentares” – isto é: modificações feitas em uma lei já existente ou que está em discussão. O orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada legislatura. Depois de aprovado, é sancionado pelo presidente da República e se transforma em lei. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite que está previsto na lei, o Poder Executivo submete ao Congresso Nacional projeto de lei (PL) de crédito adicional.

O Poder Executivo é responsável pelo sistema de planejamento e orçamento, seguindo os princípios básicos para elaboração e controle definidos na Constituição Federal, na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, no PPA e na LDO. Os fundamentos são os da transparência orçamentária, da unidade – pela qual cada esfera do governo terá apenas um orçamento –, da universalidade – ou seja, deve ser capaz de incorporar despesas e receitas de todas as instituições públicas – e da anualidade – isto é, deve compreender o período de um exercício anual.

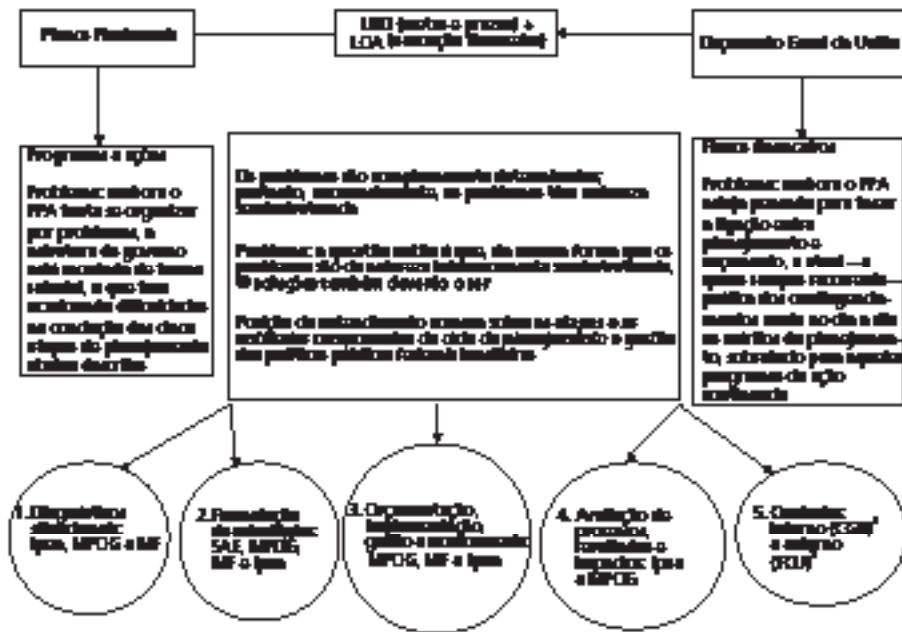
O PPA define as prioridades do governo por um período de quatro anos e deve conter *as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada*. O PPA estabelece a ligação entre as prioridades de médio prazo e a LOA.

A LDO estabelece as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração do orçamento, dispõe sobre alteração na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Com base nesta lei, a SOF/MPOG elabora a LOA, a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministros e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Vale registrar, por fim, que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos estados e dos municípios, como limite de gastos com pessoal, proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outras. A lei introduziu a restrição orçamentária na legislação brasileira e procurou criar uma cultura de disciplina fiscal para os três poderes.

Fonte: SOF/MPOG.
Elaboração própria.

FIGURA 1
Etapas do planejamento governmental, na lógica do PPA



Elaboração própria.

Notas: ¹ Controladoria-Geral da União (CGU).

² Tribunal de Contas da União (TCU).

Desde o momento em que isso se institucionalizou, como “única forma de estruturar e conduzir as coisas dentro do governo”, o orçamento – vale brincar, poupança prévia – é que antecede e comanda o planejamento e o investimento público – vale dizer, as possibilidades de ação do Estado –, quando na verdade se poderia/deveria pensar em uma causalidade oposta!¹⁴ É claro que este movimento ocorreu praticamente em todo o mundo, mas exacerbou-se no Brasil em um contexto não trivial nem casual de crise do Estado nacional. Para o que se está aqui estudando, esta crise tomou duas formas decisivas:

- Primeiro, a crise do Estado representou engessamento ideológico e esgarçamento ao extremo das possibilidades de se pensar e reformar o Estado na direção de um desenvolvimento soberano, includente e sustentável no país.

14. Não cabe aqui entrar nos meandros e nas tecnicidades dos processos e conceitos contábeis e orçamentários que pautam o arranjo das contas públicas no Brasil. De todo modo, não é demais dizer que tais conceitos – quase todos formulados em função da natureza e do *modus operandis* do setor privado – nem sempre se adequam automática ou perfeitamente bem à natureza e forma de funcionamento do setor público estatal, qualquer que seja o país em questão. Por outro lado, não se desconsidera aqui o processo pelo qual tais conceitos foram sendo sacramentados pela sabedoria convencional e difundidos mundo afora como receita a ser seguida e implementada pelos governos em geral, em nome das boas práticas e da tão desejada comparabilidade internacional de procedimentos e estatísticas oficiais. Apesar disso, no entanto, uma coisa é certa: há diferenças profundas entre a existência e o funcionamento – no tempo – de empresas e governos/Estados, motivo que por si só já deveria ser suficiente para exigir ou suscitar a necessidade de uma contabilidade do setor público mais condizente com a natureza e forma de operação dos Estados nacionais.

- Segundo, essa crise conferiu destaque estratégico às funções e às instituições do Estado destinadas a gerenciar e controlar a moeda e o orçamento nacional, por meio, fundamentalmente, do Banco Central do Brasil, da Receita Federal, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Secretaria do Orçamento Federal.¹⁵

Diante de ambos os aspectos, não é de se estranhar que, de um lado, o planejamento no sentido forte, estratégico e político do termo tenha desaparecido do raio de possibilidades do Estado, nem tampouco que, de outro lado, a estabilização monetária – em detrimento do crescimento econômico e da geração de empregos –, bem como a eficiência do gasto público – em prejuízo da progressividade na arrecadação e da redistributividade na alocação –, tenha se convertido nos grandes objetivos nacionais, ambos alcançáveis pela primazia da gestão sobre o planejamento, ou dito com o jargão da área, por meio da adaptação ou invenção de novas técnicas (inovações institucionais) e boas práticas de gestão aplicadas ao setor público. Segundo este entendimento, racionalização de procedimentos no nível das ações cotidianas de Estado somada a esforços concretos no sentido de tornar o gasto mais eficiente – mas não necessariamente de melhor qualidade – seriam não só as ações principais para o Estado realizar, mas também tidas como basicamente suficientes para se obter, no nível da arquitetura dos PPAs, maior eficácia e efetividade nas políticas públicas.

A assim chamada nova administração pública gerencial – ou gerencialista – é o movimento teórico e político responsável pelo que neste trabalho se está chamando de primazia da gestão sobre o planejamento, fenômeno este referenciado aos anos 1990 e pelo menos à primeira década de 2000.¹⁶ Trata-se de movimento político que nasceu como crítica das organizações estatais burocráticas dos anos 1970 e 1980 e que cresceu difundindo a cultura do empreendedorismo norte-americano (cultura do *self made man*), instigando a aplicação de princípios gerencialistas usados em

15. Para cada uma dessas instâncias de governo, há um capítulo específico neste mesmo volume da publicação, por meio dos quais se procede: *1)* uma recuperação histórica breve acerca dos processos respectivos de institucionalização das funções de orçamentação e de gerenciamento da moeda e da dívida pública federal; e *2)* uma problematização geral acerca das atribuições próprias de cada órgão, com algumas implicações não desprezíveis em termos de eficácia e integração das ações e funções respectivas. Em particular, ver capítulos 3, 8, 9, 10 e 11 neste volume.

16. Este movimento tem suas raízes fundamentais derivadas do pensamento neoliberal presente na Escola Austríaca de Hayek (1945), na Escola de Chicago de Friedman (1962), na Sociedade de Mont Pelerin, que incluía nomes importantes do pensamento ocidental, como os próprios Hayek e Friedman, além de Popper e outros. Além desses, é importante mencionar a influência de autores como Schumpeter (1942), Drucker (1946), Arrow (1951), Downs (1957), Buchanan e Tullock (1962) e Peters e Waterman (1982), que ao longo dos anos cumpriram o papel de ajudar na edificação tanto da teoria da escolha racional e da escolha pública, como na edificação dos movimentos Reinventando o Governo (OSBORNE; GAEBLER, 1995) e A Terceira Via (GIDDENS, 1999), ambos após os experimentos liberalizantes dos governos Thatcher (Inglaterra) e Reagan (Estados Unidos), na década de 1980. Estes trabalhos, por sua vez, ajudaram a difundir, em conjunto com as escolas e as faculdades de administração de empresas, negócios e Master of Business Administration (MBA), as empresas de consultoria empresarial e de mercado, os gurus empresariais e a mídia dos negócios, tanto a ideologia geral como as práticas do gerencialismo para os governos, por meio do movimento apelidado de Governança Progressista, do qual alguns dos principais expoentes pelo mundo foram: Tony Blair (Inglaterra), Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Bill Clinton (Estados Unidos), Helmut Schroeder (Alemanha), Lionel Jospin (França), Antonio Prodi (Itália) e Carlos Salinas (México). Para uma revisão crítica e ampla deste assunto, ver Paes de Paula (2005) e Bento (2003).

organizações privadas – tais como: qualidade total, *just in time*, toyotismo, certificação, família ISO-9000, reengenharia, *downsizing*, terceirização, informatização, automação etc. – no âmbito da administração pública. Neste âmbito, esses princípios tomaram algumas das seguintes formas e orientações gerais: *accountability*, gestão de resultados, e não de processos; ênfase nos clientes em vez de nos cidadãos; descentralização e responsabilização individual; focalização e desempenho institucional; flexibilização e desregulamentação; e privatização e regulação.

Incorporada ao cenário brasileiro com grande ênfase a partir de 1995, a chamada nova administração pública de orientação gerencialista teve no ex-ministro Bresser-Pereira e no então constituído Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare) seus principais difusores. Os quadros 3 e 4 a seguir, formatados a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado lançado em 1995 pelo Mare, resumem bem a natureza da reforma proposta e o desenho institucional geral de Estado que dela emanaria.

QUADRO 3

Reforma gerencial do Estado, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado – 1995

Delimitação das áreas de atuação do Estado gerencial, na concepção original do plano diretor do Mare – 1995			
	Atividades exclusivas de Estado	Serviços sociais e científicos	Produção de bens e serviços para mercado
Atividades principais	Estado	Processo de publicização do Estado ▼	Processo de privatização do Estado ▼
Atividades auxiliares	Processo de terceirização ► do Estado	Setor público Não estatal	Mercado

Fontes: ENAP e Mare (1995).
Elaboração própria.

QUADRO 4

Configuração institucional do Estado, segundo o Plano Diretor da Reforma do Estado – 1995

	Formas de propriedade			Formas de administração		Tipo de entidade
	Estatal	Público não estatal	Privada	Burocrática	Gerencial	
Núcleo estratégico de governo	Presidência da República Legislativo Judiciário Ministério Público (MP) e Cúpula Ministerial	–	–	Administração pública burocrático-gerencial: valores racionais, burocráticos e weberianos	Administração pública burocrático-gerencial: valores gerenciais	Secretarias formuladoras de políticas públicas/contratos de gestão
Unidades descentralizadas de governo	Regulamentação, fiscalização, fomento, segurança pública e seguridade social	–	–	–	Administração pública gerencial: racionalidade privada na administração pública	Agências executivas e agências reguladoras
Serviços não exclusivos do Estado	–	Universidades, escolas, hospitais e centros de pesquisa	–	–	Administração pública gerencial: racionalidade privada na administração pública	Organizações sociais
Produção pelo mercado	–	–	Empresas estatais	–	–	Empresas privadas

Fontes: ENAP e Mare (1995).
Elaboração própria.

Como balanço geral, tem-se elogios e críticas. No primeiro caso, exploram-se aspectos ligados ao reforço de valores e procedimentos baseados no mérito para a seleção e progressão funcional no setor público; à estruturação e ao fortalecimento de carreiras típicas de Estado; à informatização e à melhoria do aparato informacional para gerenciamento e tomada de decisões pelos órgãos; à tentativa de institucionalização e incorporação de diversas formas de participação de entes públicos não estatais às atividades de desenho, implementação, monitoramento e controle social de ações governamentais, entre outros. Todos estes, aspectos realmente positivos e necessários a qualquer reforma administrativa que ainda se pretenda implementar no país.¹⁷

Outras dimensões da reforma Bresser-Pereira, no entanto, são menos consensuais, tais como: a concentração sobredimensionada em uma gestão para desempenho institucional, responsabilização e resultados individuais, sem o devido cuidado também com ambientes e processos cotidianos de trabalho nas organizações, processos estes que impactam fortemente a capacidade institucional e individual de produção de resultados; a ênfase – talvez apressada – em seguir e adotar princípios e ações das reformas que já estavam em curso em outros países, sem o devido cuidado com avaliações que já apontavam para insucessos ou inadequabilidades de algumas iniciativas no nível do setor público; o destaque a um modelo de Estado mais regulador que produtor, na esteira também de tendências nem sempre exitosas que estavam em curso pelo mundo; e a ênfase, por fim, em exigir mais resultados quantitativos – em termos do número de bens e serviços públicos ofertados – com menos ou igual quantidade de recursos humanos e financeiros, aspecto este particularmente problemático em áreas fortemente intensivas em mão de obra qualificada – como em todas as áreas sociais de provisão de bens e serviços à população –, algo que viria a comprometer a qualidade destes bens e serviços prestados pelo Estado etc.¹⁸

Quanto às críticas de caráter mais geral, referentes ao desenho e aos princípios gerais da reforma, elas se centram em aspectos que dizem, basicamente, que:¹⁹

- A reforma gerencial brasileira foi incompleta e acabou gerando maior fragmentação dos aparelhos de Estado, com reforço do hibridismo institucional presente em toda a máquina pública brasileira.

17. Bons argumentos a favor dos princípios gerais e mesmo das ações implementadas sob orientação da reforma gerencial levada a cabo no Brasil, podem ser vistos em Brasil (2002), Bresser-Pereira e Spink (2005), Abrucio (2007), Bresser-Pereira (2009) e Abrucio, Pedroti e Pó (2009).

18. Não sendo o foco principal deste trabalho, ver Paes de Paula (2005) e Bento (2003) para aprofundamentos mais amplos e adequados sobre muitas das dimensões mais relevantes dos princípios e da própria reforma gerencial parcialmente implementada no Brasil.

19. Para detalhamento adicional, ver Paes de Paula (2005, p. 137).

- A reforma não democratizou o funcionamento dos aparelhos de Estado, imprimindo na verdade um caráter manipulador à gestão participativa que se considerava em curso.
- Os controles sociais da gestão pública ou não existiam de fato, ou eram ainda basicamente formais, bastante precários e limitados.
- A suposta “orientação para o serviço público” não desprivatizou o Estado e seu funcionamento orientado para o (e pelo) mercado.

Em síntese, onde e quando o planejamento no sentido forte e complexo do termo deixa de anteceder e orientar a ação e a gestão cotidiana do Estado, esta última torna-se um fim em si mesma.

3 ATUALIZAR O DEBATE PARA O SÉCULO XXI: A VISÃO DE GESTORES PÚBLICOS FEDERAIS ACERCA DE SEUS PRÓPRIOS PROBLEMAS

Até aqui, o percurso consistiu em resgatar historicamente a trajetória algo particular da relação entre planejamento governamental e gestão pública no Brasil, no que se denominou de *o longo século XX brasileiro* desta construção. Além disso, a seção anterior procurou também situar a problemática do planejamento governamental desde a CF/88, particularmente frente ao que se chamou de *a primazia da gestão pública gerencialista* no país, algo que segue em implementação – lenta, gradual e segura – ao menos desde 1995.

É nesse contexto, portanto, que se insere – agora – a discussão que visa contribuir para o movimento de atualização e ressignificação do debate sobre planejamento e gestão no Brasil, tanto por se acreditar que isso seja algo necessário e meritório em si mesmo, como porque se defende a ideia de que o momento histórico nacional esteja particularmente propício a tal empreitada.²⁰

20. Algumas características do momento histórico atual que se consideram importantes neste estudo para justificar esta crença seriam: *i)* depois de praticamente três décadas seguidas de crises econômica e fiscal do Estado, os anos recentes trouxeram à tona não só novas possibilidades de crescimento do produto total da economia, da renda e do emprego das famílias e da arrecadação estatal, como também novas possibilidades de atuação planejada e orientada do Estado ao desenvolvimento; e *ii)* ambas as possibilidades anteriores se vislumbaram e se fortaleceram sem que a estabilidade monetária fosse ameaçada e aconteceram em ambiente democrático, com funcionamento satisfatório das instituições.

BOX 3

Posição de entendimento comum acerca da expressão “ciclo de gestão” das políticas públicas federais

Ciclo de gestão – segundo relato de um dos entrevistados, a origem da expressão teria se dado, no Brasil, em 1993, por ocasião de movimento salarial reivindicatório de servidores pertencentes justamente aos órgãos considerados hoje como integrantes deste ciclo, ainda que tal arranjo jamais tenha sido formalizado jurídica ou burocraticamente. Mas houve, ao longo dos anos, algumas tentativas de se fazer menção a esta expressão, supostamente definidora do que poderia ser considerado o núcleo estratégico do Estado para fins das funções de planejamento, formulação, orçamentação, implementação, gestão, monitoramento, avaliação e controle das ações governamentais expressas nos PPAs. Assim, embora o governo federal jamais tenha conseguido formular uma proposta consensual de institucionalização do ciclo de gestão das políticas públicas, a expressão já apareceu, por exemplo, na Medida Provisória (MP) nº 2.229/1943, de 6 de setembro de 2001, que tratava de carreiras do serviço público federal.

No rol de funções típicas de Estado organizadas em torno da ideia de um ciclo de funções destinadas a planejar, formular, orçar, implementar, gerir, monitorar, avaliar e controlar ações de governo inscritas no PPA, a atividade de planejamento compreenderia principalmente aquela de médio prazo consubstanciada no plano. Este documento, previsto no Art. 165, inciso I, da Constituição Federal, não foi ainda objeto de lei complementar que definisse sua vigência, elaboração e organização, tal como determina o § 9º, inciso I, deste artigo. Então, a abrangência do PPA e os critérios de sua organização vêm variando conforme as práticas dos sucessivos governos.

A atividade de *orçamentação*, de todas essas, é a que estaria mais bem definida. Há uma lei geral de finanças públicas, a Lei nº 4.320/1964, que foi recepcionada pela atual ordem constitucional como lei complementar, e a Lei Complementar nº 101/2000, que normatizam até o momento a atividade de orçamentação. Vale mencionar, no entanto, que está em curso um movimento pela implementação de uma nova lei das finanças públicas, em debate ainda restrito ao governo federal.

O *monitoramento* seria aquela atividade que diz respeito ao acompanhamento – pelo próprio órgão executor da política pública – da execução de sua política e também pelos órgãos de controle, principalmente de controle interno, para que, durante essa ação, possa ser verificado se a política vem tendo um percurso adequado e se de fato com ela se pode atingir o interesse público inicialmente almejado. O monitoramento dependeria, então, de um processo contínuo de coleta e análise de informações, tais que possibilitem comparar o quanto uma atividade, um projeto, um programa ou uma política estão sendo implementados em face de seus objetivos.

(Continua)

(Continuação)

A *avaliação*, por sua vez, se encontraria intrinsecamente relacionada com o monitoramento e se constituiria na atividade pela qual os órgãos executores e de controle realizam o acompanhamento da execução das políticas públicas tendo em vista seus resultados, de modo a determinar a relevância, a eficiência, a efetividade, o impacto e a sustentabilidade de determinada ação. Esta atividade é a que encontra sua realização de forma mais distribuída pelos órgãos públicos – o que não significa dizer que se encontre mais organizada –, sendo efetuada pelos ministérios executores e pelos órgãos de planejamento, de controle e de pesquisa, como é o caso do Ipea.

Por fim, o *controle*, aqui abordado apenas em sua dimensão interna ao Poder Executivo, com a consolidação da democracia brasileira e a crescente necessidade de transparência e acompanhamento dos gestores públicos pela sociedade, vem ganhando força, e o alcance dessa atividade tem sido objeto de debates intensos na administração pública, tendo estes ganhado a mídia e sido acompanhados pela opinião pública.

Todas essas atividades são realizadas por diversos atores, algumas vezes de forma coordenada, outras de forma sobreposta. Eis a seguir alguns dos protagonistas:

- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): por meio da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI); da Secretaria de Orçamento Federal (SOF); Secretaria de Gestão (Seges); e da Secretaria de Recursos Humanos (SRH).
- Ministério da Fazenda (MF): por meio da Secretaria do Tesouro Nacional (STN); da Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB); e da Secretaria de Política Econômica (SPE).
- Casa Civil da Presidência da República: por meio da Controladoria-Geral da União (CGU); da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE); e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).
- Ministérios Setoriais: principalmente por meio de suas Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Administração (SPOAs).

Fontes: MPOG, MF e entrevistas.
Elaboração própria.

Para realizar tal discussão, no entanto, deparou-se o texto com dificuldades graves em relação a material bibliográfico atualizado e suficientemente crítico que se pudesse utilizar para ancorar os argumentos que estão perfilados neste estudo. Diante disso, e frente também à constatação de que o momento e o assunto estão a exigir um entendimento algo mais aprofundado do funcionamento das instâncias de governo diretamente responsáveis pelas ações que movem o planejamento e a gestão pública no país, optou-se por alternativa metodológica que consistiu em entrevistas semiestruturadas junto a dirigentes de alto escalão do governo federal, pertencentes prioritariamente a ministérios, secretarias e órgãos de Estado

envolvidos com uma ou mais funções consideradas típicas do que se convencionou chamar de “ciclo de gestão” das políticas públicas federais brasileiras.²¹

Sendo trabalho ainda preliminar – na verdade, a primeira tentativa de sistematização e interpretação das entrevistas realizadas –, optou-se por organizar o discurso em duas frentes: uma visando estabelecer os principais pontos de divergência entre os dirigentes acerca de alguns aspectos cruciais para o entendimento da questão; outra identificando possíveis pontos de convergência para uma agenda de transformações vindouras na relação entre as atividades de planejamento e gestão no Brasil.

3.1 Primeira tarefa: organizar o dissenso

Em qualquer trabalho desse tipo, identificar e sistematizar argumentos divergentes sobre um mesmo assunto é tarefa necessária, mas não trivial. De todo modo, como primeira aproximação ao objeto, seria possível dizer que o conjunto de entrevistas realizadas se circunscreve em torno de três grandes agregados temáticos, a saber:

- visões divergentes dos dirigentes sobre o significado prático – e aquele teórica ou institucionalmente possível – referente ao “ciclo de gestão”;
- visões divergentes dos dirigentes sobre a estrutura organizacional ou a estrutura de governança de um suposto “ciclo de gestão”; e
- visões divergentes dos dirigentes sobre funções e carreiras pertencentes deste suposto “ciclo de gestão”.

Com relação ao primeiro aspecto, é importante fazer o registro de que há, entre os gestores entrevistados, a percepção de que existe na prática um circuito ou um ciclo de funções e atividades de competência governamental, derivadas da forma pela qual o modelo de planejamento consagrado pelo PPA se estruturou, muito embora tais atividades e processos jamais tenham sido sacramentados institucional ou juridicamente sob alguma forma específica.

21. Como procedimento de campo, os entrevistados receberam carta personalizada que apresentava o projeto e solicitava reserva de horário e agendamento preferencial para setembro de 2009. Na prática, as entrevistas foram realizadas entre setembro e novembro de 2009 e contaram, sempre, com a presença de um técnico ou de uma dupla de técnicos do Ipea, tendo tido duração média de 60 minutos cada uma. As entrevistas foram conduzidas utilizando-se roteiro semiestruturado, instrumento este que pode ser visto no anexo 1 deste capítulo. Os depoimentos foram gravados e todo o conteúdo transcrito constituiu-se na documentação-base desta seção. Neste momento, aproveitamos também a oportunidade para expressar nossos agradecimentos a todas as organizações visitadas e pessoas entrevistadas durante a pesquisa de campo, as quais se dispuseram cordialmente a receber os técnicos e fornecer, com toda a transparência e sinceridade, informações e opiniões da maior importância para a composição dos relatos que, sumarizados neste capítulo, procuram ser a base para a argumentação que se segue nesta seção. Também é preciso dizer que embora as pessoas entrevistadas tenham exercido verdadeira influência neste texto, elas não têm responsabilidade pelos erros e pelas omissões cometidas neste estudo, com o que as isentamos por eventuais dobramentos decorrentes deste trabalho. A relação dos entrevistados e os respectivos cargos e órgãos selecionados encontram-se no anexo 2 deste capítulo.

Por este motivo, paira alguma divergência de entendimento, entre eles, acerca de quais exatamente seriam ou deveriam ser as funções, as instituições, os processos, os instrumentos, enfim, o arsenal jurídico-institucional a compor este circuito/ciclo. Decorre desta divergência de entendimentos a variabilidade de expressões que se fizeram registrar, durante as entrevistas, para caracterizar supostamente o mesmo fenômeno. Ciclo de gestão das políticas públicas, ou ciclo das políticas públicas, ciclo do gasto público, ou, até mesmo, ciclo do controle foram todas expressões utilizadas para referenciar o conjunto de macroprocessos da administração pública federal, relacionados às etapas da formulação de agendas, estratégias e políticas públicas, orçamentação, implementação, gestão e monitoramento destas, avaliação de processos, impactos e resultados, bem como às funções de controle interno e externo dos programas governamentais.

Sintomático talvez seja o fato de não ter aparecido a expressão “ciclo de planejamento das políticas públicas”, ou ao menos “ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas federais”, expressão esta que, na opinião já declarada deste texto, seria provavelmente a mais adequada ao fenômeno em tela, além de permitir ou favorecer um reequilíbrio – tanto semântico quanto político – dessas duas dimensões cruciais e estratégicas da ação dos Estados contemporâneos. Pois que, de fato, no caso brasileiro, desde a segunda metade do século XX, mas sobretudo a partir da CF/88 e das transformações já relatadas para as duas décadas seguintes, tem-se uma situação na qual a função planejamento – naquele sentido político complexo e estratégico do termo – foi transformada em uma etapa a mais da gestão cotidiana do Estado, reduzida ao gerenciamento das ações, dos programas e das políticas públicas tais quais estruturadas e registradas nos planos quadriennais do governo federal.

Por este motivo, não estranha – e até mesmo se explica – porque a expressão mais comumente usada, no jargão da área entre os dirigentes entrevistados, seja “ciclo de gestão”, e não “ciclo do planejamento e gestão das políticas públicas federais”, expressão esta que este texto reivindica como a mais adequada e justa ao complexo e intrincado mundo de funções, instituições, processos e instrumentos, que vão desde o planejamento e a formulação de agendas, estratégias e políticas públicas, passando pela orçamentação, pela implementação, pela gestão e pelo monitoramento das políticas, bem como pela avaliação de processos, de impactos e de resultados, até as funções de controle interno e externo dos programas e das ações governamentais, distribuídos e realizados por todos os ministérios e demais órgãos setoriais do Estado, no nível federal.

Relativamente ao segundo aspecto anteriormente considerado, as entrevistas foram capazes de registrar visões divergentes dos dirigentes sobre a estrutura organizacional ou a estrutura de governança mais geral de um suposto ciclo de gestão. Há diferentes posições sobre que funções deveriam estar presentes em que órgãos, bem como sobre o estado atual de sobreposições de funções e órgãos, algumas defendendo a junção de pastas e/ou secretarias, outras simplesmente conformadas com a situação atual. É óbvio que tais divergências seriam mesmo de se esperar, pois se trata de situação que deriva da constatação anterior, de ausência de compreensão comum ou consensual acerca do significado prático da expressão “ciclo de gestão”. Em não havendo nem anteparo institucional-legal próprio, nem entendimento intragovernamental comum acerca do tema, resta de fato divergência grande entre os gestores, no que concerne a uma suposta ou necessária arquitetura de governança sobre as etapas, as funções, as instituições, os processos e os instrumentos deste complexo circuito de atribuições governamentais que envolve, entre outras, as funções de planejamento, orçamentação, gestão, avaliação e controle da coisa pública.

Uns falam em restringir e focar as energias esparsas do governo federal apenas em torno do processo orçamentário *stricto sensu*. Neste caso, derivaria, como estrutura a ser privilegiada, uma que privilegiasse, prioritariamente, as organizações diretamente encarregadas da arrecadação tributária federal, bem como aquelas encarregadas da alocação orçamentária final aos órgãos setoriais, sem descuidarem-se, por sua vez, das instâncias responsáveis pelo gerenciamento mais direto da moeda e da dívida pública federal.

Em outro desenho institucional possível, fala-se da necessidade de um grande movimento, a ser capitaneado pela Presidência da República, com vista a instituir juridicamente um entendimento comum acerca das ditas funções, buscando, com isso, eliminar sobreposições de funções entre órgãos e otimizar ou racionalizar a implementação e a gestão propriamente dita de cada uma das etapas componentes do ciclo, entendido agora em perspectiva mais ampla.

Na compreensão que se está constituindo ao longo deste texto, a proposta anterior parece ser, de fato, algo necessário e possível de ser feito pelo governo federal. Como dito linhas atrás, necessidade e oportunidade são os imperativos deste movimento e não parece haver, na conjuntura atual, razões para suspeitar de que algo desta natureza e grandeza, porquanto complexa e cheia de artimanhas, não possa ser realizada pelas cabeças que integram a burocracia pública federal hoje. Há já conhecimento suficientemente organizado e difundido, acerca dos macroprocessos que deveriam

integrar o tal “ciclo de planejamento e gestão pública” hoje, bem como conhecimento e disponibilidade tecnológica igualmente suficientes para ajudar nesta empreitada.²²

Por fim, em relação ao terceiro aspecto acima aludido – relativo a que funções e carreiras incluir ou contemplar em tal ciclo – pairam divergências sérias acerca da seleção, qualificação e composição da força de trabalho no setor público federal, algo que se chama hoje, no linguajar dominante, de “gestão de pessoas” ou “gestão de recursos humanos” no setor público. Há diferentes posições sobre que funções pertencem ou deveriam pertencer a tal ciclo – algo que já foi dito acima –, bem como diferentes posições sobre como organizar e gerenciar o pessoal empregado no ciclo, uns defendendo carreiras únicas ou mais homogêneas, outros defendendo o formato atual, ancorado em especialização de carreiras por função e/ou órgão da administração pública federal.

22. A respeito, rever figura 1. Outra menção importante deve ser feita ao Fórum de Integração do Ciclo de Gestão, tal qual foi denominada experiência informal recente no âmbito do governo federal, reunindo servidores do MPOG, do MF, do Ipea e da CGU, com vista a aproximar especialistas em políticas públicas e gestores governamentais, segundo o entendimento de que a melhoria das ações de governo, em termos da clássica tríade efetividade – eficácia – eficiência, passa necessariamente por aprimoramentos técnicos ligados ao circuito que vai da formulação e planejamento de políticas e programas, da orçamentação, da implementação e do monitoramento, gestão e controle destes, até sua avaliação e seu redesenho quando pertinentes. No âmbito deste fórum, chegou-se à constatação de que se faz necessária uma aproximação entre os órgãos que compõem aquele circuito, como estratégia conjunta e condição de melhoria das ações e iniciativas governamentais. Por meio de tal movimento de aproximação ou articulação institucional, as entidades buscariam desenvolver atividades conjuntas com os seguintes objetivos específicos:

1. Estabelecer sistemática de relacionamentos técnicos e institucionais para dar concretude ao objetivo de caminhar-se rumo à melhoria das políticas públicas, em todas as suas dimensões.
2. Estabelecer condições institucionais e técnicas para o compartilhamento cruzado de bases de dados, acervo de informações já processadas, metodologias de acompanhamento e avaliação de políticas, programas e ações governamentais.
3. Estabelecer critérios e condições institucionais para a produção de documentos conjuntos – sob a forma de pareceres e notas técnicas, ou outros que se julgarem necessários e pertinentes –, visando contribuir, no âmbito intragovernamental, com avaliações técnicas e propostas de redesenho e/ou reorientação estratégica de políticas, programas e ações de governo.

Em parte, pretendia-se alcançar tais objetivos por meio do desenvolvimento de metodologias específicas de integração das equipes técnicas de todas as entidades componentes do ciclo, integração esta que se faria, concretamente, por meio de projetos-pilotos. Outra parte dos objetivos – ligados mais diretamente a um amadurecimento conceitual e operativo do que deveriam ser o “ciclo de planejamento e gestão das políticas públicas” no Brasil e sua forma de funcionamento de fato integrado – realizar-se-ia por meio de eventos periódicos conjuntos, com as seguintes características:

- a) discussões internas: seminários trimestrais internos para discussões pautadas nas agendas de trabalho das entidades. Ex.: visão integrada do ciclo de planejamento e gestão, apresentação dos processos de trabalho de cada entidade etc.;
- b) discussões do governo com a sociedade: realizar-se-iam, a cada dois anos, por meio de congressos nacionais, tais que tratassem de monitoramento e avaliação das políticas públicas federais, reunindo as entidades integrantes do ciclo, as demais instâncias de governo e ministérios setoriais, a academia e outros setores interessados da sociedade civil etc.;
- c) trabalhos de avaliação conjunta: eleger-se-iam programas e ações do governo como objeto de avaliação conjunta do ciclo, na crença de que avaliações conjuntas de processos e resultados também ajudariam a induzir a integração entre as entidades envolvidas; e
- d) capacitação: promover-se-iam palestras e cursos de capacitação para servidores públicos, em perspectiva de formação continuada.

Por sintomático, cumpre registrar que tal agenda de iniciativas conjuntas, até o momento em que se encerra este texto, não havia prosperado de modo satisfatório.

Essa é uma discussão que é fortemente impactada pelo grau de (in)compreensão que se tenha acerca do próprio ciclo, seu significado prático e suas potencialidades vindouras. Em uma perspectiva reducionista deste, algo centrado preponderantemente no ciclo do gasto, privilegiar-se-iam carreiras altamente especializadas naquelas funções e instituições já mencionadas, diretamente encarregadas da arrecadação tributária federal, da alocação orçamentária final aos órgãos setoriais, além, é claro, daquelas responsáveis pelo gerenciamento da moeda e da dívida pública federal.

Mas se a perspectiva de estruturação das funções, das instituições, dos processos e dos instrumentos do ciclo for algo mais amplo, então, neste caso, haveria de se pensar em outras formas de seleção, capacitação e gerenciamento da força de trabalho. Ocorre que, mesmo insatisfeitos com vários aspectos da forma atual de recrutamento e organização das carreiras nestes setores, os dirigentes entrevistados mostraram-se céticos – para o futuro imediato – sobre as possibilidades de alterar significativamente as coisas tais como estão sendo feitas. Desde os princípios gerais e perfis sob os quais se organizam os atuais concursos, passando pelas práticas atuais de capacitação e qualificação profissional – seja nos locais de trabalho, seja ao longo das respectivas carreiras –, até a discussão sobre a mobilidade ou o trânsito – possível e/ou desejável – de pessoal entre órgãos e funções do ciclo, tudo isso é motivo ainda de grande divergência de opinião entre os entrevistados.

Mas se para esse aspecto em particular – bem como para os demais – ainda não há consensos fáceis nem rápidos à vista, haveria ao menos alguns elementos comuns em torno dos quais se poderia organizar ou produzir entendimentos e encaminhamentos comuns? Quais seriam eles? Em cada caso, quais os níveis de comprometimento político necessário? Ou, por outra, quais os requerimentos políticos e institucionais necessários à produção e à efetivação desses supostos consensos? Embora respostas a estas questões não sejam nem fáceis nem rápidas, esta foi, então, a segunda tarefa a que se propôs o texto, nesta seção ancorada sobre as entrevistas realizadas junto a dirigentes de alto escalão do governo federal, visando identificar pontos de convergência para uma agenda de transformações na relação entre as atividades de planejamento e gestão no Brasil.

3.2 Segunda tarefa: ensejar o consenso

Por meio de leitura e interpretação conjunta das entrevistas, parece não ser exagero afirmar haver certo nível de consenso, entre os dirigentes, acerca de duas ordens gerais de questões, ambas referenciadas a um balanço geral das políticas públicas de corte federal.

No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal – por meio de seu arco de políticas públicas – sobre

dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar a relativa rapidez – em termos histórico-comparativos – com que processos de natureza contínua, cumulativa e coletiva – de aparelhamento e sofisticação institucional do Estado – têm-se dado no país. *Grosso modo*, desde que instaurado no Brasil seu processo lento de redemocratização na década de 1980, tem-se observado – não sem embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis – um movimento praticamente permanente de amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro. Hoje, o Estado brasileiro – sobretudo no nível federal, nos principais estados e em vários municípios – possuiria recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos não desprezíveis para estruturar e implementar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões não desprezíveis.

Coloca-se, então, a segunda ordem de conclusões gerais do trabalho de campo: prioritária e estrategicamente, tratar-se-ia de mobilizar esforços de compreensão e de atuação em torno, em linhas gerais, de três conjuntos de desafios, a saber: qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; equacionamento dos esquemas de financiamento tributário para diversas políticas públicas de orientação federal; e aperfeiçoamentos institucionais-legais no espectro amplo da gestão e execução das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a baixa qualidade geral destes e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos – veja-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social etc. –, nada justificaria o adiamento desta agenda da melhoria da qualidade com vista à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente, as dimensões do financiamento e da gestão.

No caso do financiamento, seria preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas – ainda claramente insuficientes em vários casos –, como a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos, vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas – e muita justificação teórica – acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas trazem para o resultado final das políticas públicas. Em outras palavras, o impacto agregado destas – quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar – tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres que os ricos. Se esta situação não mudar,

rumo a uma estrutura tributária mais progressiva em termos tanto dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas patrimoniais – físicas e financeiras – existentes no país, dificilmente haverá, por exemplo, espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais que clamam há tempos por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso da gestão, tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas, como também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de gestão e de implementação de políticas, programas e ações governamentais. Em ambos os casos, salienta-se a necessidade de buscar um equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de gestão e implementação destas políticas, de outro.

De fato, com relação ao tema da gestão, é preciso reconhecer avanços importantes deflagrados recentemente e que estão em movimento no governo federal.²³ Algumas dessas iniciativas estão listadas no box 4 a seguir e servem para explicitar algo que vem sendo dito ao longo deste texto: por necessário e meritório que seja, todo este esforço governamental no campo da profusão legislativa e das chamadas inovações institucionais em gestão, as quais buscam aperfeiçoar formas e mecanismos da administração pública, se encontra aparentemente desconectado de exercício mais amplo de consistência interna, ou, dito de outra forma, de sentido mais geral e estratégico de planejamento que potencialize as inovações propostas, entre si e em conjunto, rumo a uma mais adequada capacitação do Estado para o desenvolvimento.

BOX 4

Iniciativas legais em estudo e inovações administrativas em implementação pelo MPOG

O MPOG elegeu 2009 como o Ano Nacional da Gestão Pública no Brasil e publicou – em conjunto com o Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Administração (CONSAD) – a Carta de Brasília, que firma entendimentos entre o ministério e os gestores estaduais, bem como pontua uma série de propostas e objetivos estratégicos visando à melhoria da gestão pública nacional.

Iniciativas oriundas do MPOG visando ao aperfeiçoamento da gestão pública no âmbito do governo federal:

- Criação do Portal de Convênios (SICONV), por meio do Decreto nº 6.170/2007 – trata-se de um sistema que desburocratiza e dá mais transparência aos repasses de recursos públicos da União para estados, municípios e ONGs.

(Continua)

23. Duas iniciativas recentes são sintomáticas da primazia da agenda da gestão sobre a do planejamento: *i*) fruto de um grande esforço de articulação institucional do governo federal com as secretarias estaduais de administração pública, vivenciou-se em 2009 o Ano Nacional da Gestão Pública; e *ii*) por essa época, a SAE/PR mobilizou atores relevantes do próprio governo e da sociedade civil, tendo conseguido sistematizar um leque imenso de demandas difusas em torno de um documento chamado *Agenda Nacional de Gestão Pública*. Ver, a respeito, Brasil (2002, 2009a, 2009b, 2009c, 2010).

(Continuação)

- Criação em 2008 de novas carreiras voltadas para as áreas de infraestrutura, de políticas sociais e tecnologia da informação – como forma de profissionalizar a gestão pública do Poder Executivo federal.
- Ata de registro de preços.
- Apresentação do Projeto de Lei Complementar (PLC) nº 32/2007, que altera a Lei nº 8.666/1993 e confere mais eficiência, efetividade e transparência aos procedimentos de contratação pelos órgãos públicos.
- Elaboração do PLC nº 92/2007, que cria as fundações públicas de direito privado, mais conhecidas como fundações estatais – trata-se de um novo modelo institucional, dotado de autonomia gerencial, orçamentária e financeira para desempenho de atividade estatal não exclusiva do Estado.
- Apresentação do PL nº 3.429/2008, que cria as funções comissionadas do poder executivo, com o objetivo de destinar parte dos cargos de livre provimento a servidores públicos efetivos, com definição de critérios meritocráticos para a ocupação.
- Apresentação da proposta de Lei Orgânica da Administração Pública Federal – está sendo discutido o anteprojeto de lei que estabelece normas gerais de atualização do marco legal de organização e funcionamento da administração pública federal.
- Apresentação de proposta para atualizar e aperfeiçoar a Lei nº 4.320/1964, visando constituir uma nova lei geral para as finanças públicas no país.

A SAE/PR desenvolveu ao longo de 2008 e 2009 um grande esforço de articulação e escuta junto a entidades e especialistas em gestão pública, visando organizar pontos de comum entendimento para uma Agenda Nacional de Gestão Pública no Brasil, cujos temas centrais propostos para atuação imediata do governo federal são:

- a) burocracia profissional e meritocrática;
- b) qualidade das políticas públicas;
- c) pluralismo institucional;
- d) repactuação federativa nas políticas públicas;
- e) o papel dos órgãos de controle; e
- f) governança.

Em torno dessa agenda macro da gestão, por sua vez, revela-se o confronto entre, por um lado, a dimensão propriamente operacional do ciclo e sua ênfase em aspectos centrados em efetividade, eficácia e eficiência das políticas públicas e, por outro, a dimensão estratégica ou política do ciclo, tal qual se está a reivindicar a todo o momento neste texto, já que pouquíssimas foram as entrevistas a olhar para o ciclo de uma perspectiva mais estruturante da ação do Estado.

Ocorre que algo desse tipo apenas soa factível se a função planejamento reaquirir *status* – *status* este ao menos equivalente ao da gestão pública – no debate corrente atual. Não foi, portanto, por outro motivo, que o questionário aplicado aos dirigentes também procurou explorar a compreensão deles acerca da função planejamento governamental propriamente dita. Realizar este esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate público bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e aos diversos níveis de governo no Brasil – e ao próprio Ipea em particular –, no sentido de responder a questões do seguinte tipo:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e que características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função planejamento governamental hoje?
- Quais as características – as atualmente existentes e aquelas desejáveis – e quais as possibilidades – as atualmente existentes e aquelas desejáveis – das instituições de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?
- Quais os instrumentais e as técnicas existentes – e quiçá, aqueles necessários ou desejáveis – para as atividades de planejamento governamental condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país hoje?
- Que diretrizes se pode oferecer para o redesenho – quando for o caso – dessas políticas públicas federais, nesta era de aparente e desejável reconstrução dos Estados nacionais, e como implementá-las?

Como já se sabe, a atividade de planejamento governamental hoje não deve ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano.

Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Em segundo lugar, com a multiplicação e a complexificação das questões em pauta nas sociedades contemporâneas hoje, ao mesmo tempo que com a aparente sofisticação e tecnificação dos métodos e procedimentos de análise, houve uma tendência geral, também observada no Brasil, sobretudo após a CF/88, de pulverizar e de reduzir, por meio de processos não lineares nem necessariamente equilibrados de institucionalização de funções típicas e estratégicas no nível do Estado, o raio de discricionariedade – ou de gestão política – da ação estatal; portanto, de planejamento no sentido forte do termo, de algo que precede, condiciona e orienta a ação estatal.

Então, se as impressões gerais, apontadas anteriormente sobre a natureza e algumas características gerais do planejamento governamental, hoje estiverem corretas, ganha sentido teoricamente diferenciado e politicamente importante uma busca orientada a dar resposta às questões suscitadas neste trabalho. Afinal, se planejamento governamental e gestão pública são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, não é assunto menor ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, devem ser redefinidos o conceito e a prática do planejamento público governamental.

Da forma como está organizado o restante do texto, embora o que se segue não derive diretamente das entrevistas realizadas, vários dos aspectos à frente listados estão fortemente presentes nas falas dos dirigentes pesquisados, fato este que reforça a crença/esperança já apontada, de que o país talvez esteja, sim, diante de oportunidade ímpar para se repensar como Nação e para tornar novamente o Estado ator estratégico fundamental para a enorme tarefa do desenvolvimento.²⁴

Pois bem, dito isto, tem-se que ao se caminhar nesta direção, espera-se a obtenção de maior maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teórica nem politicamente, que visam a redefinição e ressignificação do planejamento público governamental. Entre tais ideias, quatro diretrizes aparecem com força no bojo da discussão:

24. Tal qual no caso da categoria desenvolvimento, também aqui é preciso um esforço teórico e político de grande fôlego para ressignificar e requalificar o sentido de inteligibilidade comum ao termo/conceito de planejamento. E tal qual no caso da categoria desenvolvimento, não se pode fazer isso sem um trabalho cotidiano de pesquisa, investigação e experimentação; portanto, sem as perspectivas de continuidade e de cumulatividade, por meio das quais, ao longo do tempo, se consiga dar novo sentido – teórico e político – a ambos os conceitos. A propósito desta dupla tentativa, ver Ipea (2009).

- Em primeiro lugar, *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional.
- Em segundo lugar, *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande – mas possível – de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação institucional a que se refere é necessariamente complexo porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu pacote de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder, de modo que grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental hoje depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos tenham de realizar a contento este esforço de articulação institucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se em paralelo um trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar.
- Em terceiro lugar, *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas (a prospecção e a proposição) devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo.
- Em quarto lugar, *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa aceitar – e mesmo contar com – certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a atividade de planejamento deve prever uma dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de – sempre que possível – todos os atores pertencentes à arena em questão.

O debate e o enfrentamento de todas as questões neste trabalho enunciadas seguramente requerem a participação e o engajamento dos mais variados segmentos da sociedade brasileira, aí incluídos os setores produtivos e os movimentos organizados da sociedade civil. É essencial, contudo, reconhecer que o Estado brasileiro desempenha um papel essencial e indelegável como forma institucional ativa no processo de desenvolvimento do país. Este texto, então, pretendeu contribuir para lançar luz sobre a atuação do poder público na experiência brasileira recente, enfocando aspectos que instrumentalizam o debate sobre os avanços alcançados e os desafios ainda pendentes para uma contribuição efetiva do Estado ao desenvolvimento brasileiro.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo procurou lançar luz sobre a necessidade de se conectarem – analítica e politicamente – as dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, para fins tanto de se compreender e melhor qualificar o debate em curso, como para sugerir caminhos para a reconstrução do Estado rumo ao desenvolvimento.

A tese da *primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão* foi recurso analítico utilizado para evidenciar a questão da – quase sempre – reinante desconexão – durante o chamado longo século XX do planejamento e da gestão pública no Brasil – entre ambas as dimensões cruciais de estruturação e atuação dos Estados contemporâneos.

Colocado o problema em tela, partiu-se para discussão acerca das contradições entre o tipo de planejamento de cunho operacional praticado desde a CF/88, sob a égide dos PPAs, e a dominância da agenda gerencialista de reforma do Estado, cuja implicação mais grave se revelou sob a forma do esvaziamento da função planejamento como algo vital à formulação de diretrizes estratégicas de desenvolvimento para o país.

Hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças ingênuas em torno de uma concepção minimalista de Estado, torna-se crucial voltar a discutir o tema da *natureza, alcances e limites do Estado, do planejamento e da gestão das políticas públicas* no capitalismo brasileiro contemporâneo.

Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal – fato este evidenciado pela crise internacional de 2008 e pelas baixas e instáveis taxas de crescimento observadas ao longo de todo o período de dominância financeira desse projeto – e de suas consequências negativas nos planos social e político – tais como: aumento das desigualdades e da pobreza e questionamento em relação à

efetividade e à eficácia dos sistemas democráticos de representação –, evidencia-se já na primeira década do século XXI certa mudança de opinião a respeito das *novas* atribuições dos Estados nacionais.

O contexto atual de crescente insegurança internacional – terrorismos, fundamentalismos, guerras preventivas etc. – e de grande incerteza econômica no sentido forte do termo está fazendo que se veja, nos círculos conservadores da mídia e da intelectualidade dominante, bem como nas agências supranacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Mundial (BIRD), a Organização Mundial do Comércio (OMC) etc., um discurso menos hostil às ações dos Estados nacionais nos seus respectivos espaços territoriais, em busca de um maior controle não apenas sobre a segurança interna, mas também sobre seus sistemas econômicos e sociais. Embora a ênfase das políticas domésticas ainda esteja centrada na harmonização e homogeneização das estruturas de produção e distribuição, nos controles orçamentários e na inflação, começa a haver certo espaço para ações mais abrangentes e ativas dos Estados visando tanto à recuperação do crescimento econômico como ao combate à degradação das condições de vida de suas populações, ações estas que dizem respeito à viabilidade e à sustentabilidade da democracia como modelo e método de política, bem como dos sistemas ambientais, de produção, de consumo e de proteção social em geral.

Estas questões recolocam – *necessariamente* – o tema do Estado no centro da discussão sobre os rumos do desenvolvimento, em sua dupla perspectiva global – nacional. Por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte – em outras palavras, não exógeno – do sistema social e econômico das nações, sendo – *em contextos históricos tais quais o brasileiro* – particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Entendido este, por sua vez, em inúmeras e complexas dimensões, todas elas socialmente determinadas; portanto, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e das regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento de que aqui se fala tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada –

e reconhecidamente não totalizante –, muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, que hoje se colocam como predicados constitutivos da noção e de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais.²⁵

Não é por outra razão, portanto, que neste capítulo buscou-se revisitar a discussão sobre planejamento e gestão no Brasil, visando refletir sobre as possibilidades atuais de reconciliação entre tais funções do Estado na promoção do desenvolvimento nacional. A partir do resgate histórico acerca da atuação do Estado brasileiro ao longo do período republicano, confirmou-se a percepção de dissociação e primazia historicamente alternada entre planejamento e gestão no país.

Como visto, durante grande parte do século XX, teriam predominado o planejamento sem gestão – mal compensado pelo recurso histórico à chamada “administração paralela” – e a busca de objetivos estratégicos sem a devida constituição de aparato administrativo para tal. Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharam primazia a gestão e a construção de suas instituições, desprovidas, porém, de sentido ou conteúdo estratégico, isto é, ênfase em racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária.

Assim, com vista a atualização e compreensão mais aprofundada sobre o tema, a pesquisa que embasa o capítulo lançou mão ainda da sistematização de entrevistas semiestruturadas junto a dirigentes de alto escalão do governo federal sobre como se colocam hoje as possibilidades para rearticulação sinérgica entre o aprimoramento da administração pública e a construção de visão estratégica para capacitar o Estado na promoção do desenvolvimento. Embora tais entrevistas tenham deixado clara a necessidade de se avançar na compreensão desses temas, elas sugerem que as dimensões do planejamento e da gestão das políticas públicas para o desenvolvimento estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisões governamentais e indicam confiança no fato de que o acúmulo institucional que já se tem hoje no seio dos aparelhos de Estado brasileiros constitui ponto de partida fundamental para a construção do futuro.

28. Fala-se aqui de um sentido de desenvolvimento que compreende, basicamente, as seguintes dimensões ou qualificativos intrínsecos: *i)* inserção internacional soberana; *ii)* macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii)* infraestrutura econômica, social e urbana; *iv)* estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente articulada; *v)* sustentabilidade ambiental; *vi)* proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii)* fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem uma parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada. A respeito, ver Ipea (2009) e Cardoso Jr. (2009).

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, L. F. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Edição Especial Comemorativa (1967-2007), Rio de Janeiro, 2007.
- ABRUCIO, F.; PEDROTI, P.; PÓ, M. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ANPOCS, 33. Caxambu: ANPOCS, 2009. Mimeografado.
- ARAÚJO, V. C. **A conceituação de governabilidade e governança**: da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. Brasília: ENAP, 2002.
- ARROW, K. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press, 1951.
- AURELIANO, L. **No limiar da industrialização**. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BENTO, L. V. **Governança e governabilidade na reforma do Estado**: entre eficiência e democratização. Barueri: Manole, 2003.
- BIELSCHOWSKY, R. Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: una reseña. *In*: CEPAL. **Cincuenta Años de Pensamiento en la Cepal**: textos seleccionados. Santiago do Chile, 1998.
- BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Balanço da reforma do Estado no Brasil**: a nova gestão pública. Brasília: Seges/MPOG, 2002.
- _____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Inventário das principais medidas para melhoria da gestão pública no governo brasileiro**. Brasília: Seges/MPOG, 2009a.
- _____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Relatório de Avaliação Plurianual – PPA 2008-2011**: avaliação da dimensão estratégica. Brasília: SPI/MPOG, 2009b.
- _____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR). **Agenda Nacional de Gestão Pública**. Brasília, 2009c.
- _____. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG). **Relações de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração no Brasil**. Brasília: Seges/MPOG, 2010.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao Estado gerencial. *In*: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J.; SACHS, I. (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

_____. **Construindo o Estado republicano:** democracia e reforma da gestão pública. Rio de Janeiro: FGV, 2009.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal na reforma do Estado. *In:* _____. (Org.). **O público não-estatal na Reforma do Estado.** Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GRAU, N. C. (Coord.). **Responsabilização na administração pública.** São Paulo: CLAD/FUNDAP, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *et. al.* **Política y Gestión Pública.** Venezuela: CLAD, 2004.

BUCHANAN, J.; TULLOCK, G. **The Calculus of Consent.** Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CARDOSO DE MELLO, J. M. **O capitalismo tardio.** São Paulo: Brasiliense, 1998.

CARDOSO, F. H. A questão do Estado no Brasil. *In:* _____. **Autoritarismo e democratização.** São Paulo: Paz e Terra, 1977a.

_____. Estado e sociedade no Brasil. *In:* _____. **Autoritarismo e Democratização.** São Paulo: Paz e Terra, 1977b.

_____. Planejamento e política: os anéis burocráticos. *In:* _____. **A construção da democracia:** estudos sobre política. São Paulo: Siciliano, 1993.

CARDOSO JR., J. C. Autonomia *versus* interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**, revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, n. 12, 2006.

_____. Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento. *In:* CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14. Salvador: CLAD, 2009.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. P. **A economia brasileira em marcha forçada.** São Paulo: Paz e Terra, 1985.

COLLIER, D. Resumo do modelo autoritário-burocrático. *In:* _____. (Org.). **O novo autoritarismo na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 1979.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.** Brasília: ENAP, 2001.

DINIZ, E.; AZEVEDO, S. **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DOWNS, A. **An economic theory of democracy**. Nova York: Harper, 1957.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

DRUCKER, P. **Concept of the Corporation**. New York: The John Day Company, 1946.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (ENAP); MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO (MARE). **Histórico das reformas administrativas no Brasil e tendências e inovações em nível internacional**. Brasília, 1995.

EVANS, P. El Hibridismo como estratégia administrativa: combinando la capacidad burocrática com las señales de mercado y la democracia deliberativa. **Revista Del CLAD**, Reforma y Democracia, n. 25, 2003.

FIORI, J. L. Para uma crítica da teoria latino-americana do Estado. *In: _____*. **Em busca do dissenso perdido**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

FONSECA, M. A. R. **Planejamento e desenvolvimento econômico**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

FRIEDMAN, M. **Capitalism and Freedom**. Chicago: University of Chicago Press, 1962.

GARCIA, R. C. **Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003**. Brasília: Ipea, 2000.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v.1.

_____. (Org.). **Planejamento e orçamento governamental: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006. v. 2.

GIDDENS, A. **A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GOUVEA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GUEDES, A. M.; FONSECA, F. (Org.). **Controle social da administração pública: cenário, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura; Instituto Liberal, 1987 (1945).

HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento**: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.

IPEA. **Políticas Sociais**: Acompanhamento e Análise. Brasília, Disoc/Ipea, n. 13, 2005.

_____. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009.

KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, C. O planejamento no Brasil: observações sobre o Plano de Metas (1956-1961). In: LAFER, B. (Org.). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LESSA, C. **A estratégia do desenvolvimento 1974-1976**: sonho e fracasso. Tese (Professor Titular) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1978. Mimeografado.

_____. Questão do Estado no Brasil. In: FUNCEP; SEDAP/GEPP. **Estatização ou privatização**: seminário internacional, [s.d.].

LIMA, P. D. B. **A excelência em gestão pública**: A trajetória e a estratégia do gspública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. (Org.). **Governança em ação**. São Paulo: Publif Editora, 2009.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

_____. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil**: uma visão geral. Brasília: ENAP, 1997.

MATSUDA, Y.; SHEPHERD, G.; WENCESLAU, J. **Management and evaluation within the plano plurianual**: Institutionalization without impact? Brasília: MPOG, 2006.

MATUS, C. **Estrategia y plan**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1972.

_____. **Planificación de situaciones**. Caracas: Cendes, 1977.

_____. **Política y plan**. Caracas: Iveplan, 1984.

- _____. **Planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1987.
- O'DONNELL, G. Tensões do Estado autoritário-burocrático e a questão da democracia. *In*: COLLIER, D. **O novo autoritarismo na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 1979.
- OLIVEIRA, C. A. B. **O processo de industrialização**: do capitalismo originário ao atrasado. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995. p. 153.
- PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PETERS, B. G. **El Nuevo Institucionalismo**: teoria institucional la ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003.
- PETERS, T.; WATERMAN, R. **Em busca da excelência**. Rio de Janeiro: Record, 1982. p. 472.
- PIRES, R. R. **Burocracia, discricionariedade e democracia**: alternativas para o dilema entre controle do poder administrativo e capacidade de implementação. *In*: ENCONTRO NACIONAL, 33. Caxambu: ANPOCS, 2009. Mimeografado.
- PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- RODRIGUEZ, O. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1981.
- SANTOS, L. (Org.). **Fundações estatais**: estudos e parecer. Campinas: Saberes Editora, 2009.
- SANTOS, R. S. (Org.). **A administração política como campo do conhecimento**. Salvador: FEA/UFBA; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.
- SCHUMPETER, J. A. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984 (1942).
- SILVA, P. B.; AMARAL, H. K. Perspectivas da gestão pública no Brasil contemporâneo. **Revista do Serviço Público**, Edição Especial, Brasília, ENAP, 2007.
- SOUZA, A. R. As trajetórias do planejamento governamental no Brasil: meio século de experiências na administração pública. **Revista do Serviço Público**, Brasília, n. 4, 2004.
- WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

ANEXOS

ANEXO 1

Questionário de campo – versão resumida

1. Gostaríamos de ouvi-lo (a) brevemente sobre sua trajetória no serviço público.
2. Agora gostaríamos que nos apresentasse/descrevesse a função atual e as suas atribuições institucionais do órgão administrativo ao qual está vinculado e a relação que tem com:
 - o histórico da função e de seu papel na administração pública;
 - a função planejamento governamental;
 - a implementação de políticas públicas;
 - o monitoramento das políticas públicas;
 - a avaliação das políticas públicas; e
 - o controle e a qualidade dos gastos públicos.
3. E agora gostaríamos que contextualizasse a função do órgão ao qual pertence no chamado ciclo de gestão das políticas públicas federais. Em particular, será importante mencionar sua avaliação pessoal quanto:
 - à desejabilidade e à possibilidade efetiva de integração entre os órgãos que integram o ciclo de gestão;
 - a quais os níveis possíveis de integração desse ciclo;
 - a quais as interações/sinergias necessárias entre as diversas funções/carreiras integrantes do ciclo;
 - a quais as funções/carreiras que devem ser incluídas – e se é o caso de se unificarem ou se estabelecerem carreiras específicas para o ciclo;
 - aos principais desafios e obstáculos para a consolidação e/ou institucionalização do ciclo de gestão;
 - a quais as sobreposições/complementaridades/concorrências entre as funções integrantes do ciclo de gestão; e
 - a quais os principais conflitos entre as diferentes instituições que integram o ciclo de gestão.

4. Sobre as perspectivas futuras para o ciclo de gestão, gostaríamos que nos indicasse, se houver:
- a importância do ciclo de gestão para a administração pública federal;
 - qual a melhor forma e/ou estratégia para institucionalizá-lo, se for o caso;
 - a capacidade do ciclo de gestão em elevar a qualidade (*efetividade, eficácia e eficiência*) dos gastos e dos serviços públicos prestados;
 - suas sugestões para o aprimoramento e para mudanças no sentido de obter uma maior coordenação e orientação das atividades do ciclo, com vista à maior articulação e ao maior engajamento dos atores envolvidos; e
 - quais as próximas etapas a percorrer, em uma visão estratégica e buscando uma trajetória de integração dessas funções.

Outras perguntas norteadoras a serem aplicadas aos gestores dos órgãos de planejamento propriamente ditos:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental hoje e que características e funções deveria possuir, frente à complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Quais as possibilidades de redesenho e revalorização da função planejamento governamental hoje?
- Quais as características – as atualmente existentes e aquelas desejáveis – e quais as possibilidades – as atualmente existentes e aquelas desejáveis – das instituições de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?
- Quais os instrumentais e as técnicas existentes – e quiçá aqueles necessários ou desejáveis – para as atividades de planejamento governamental condizentes com a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?
- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país hoje?
- Que diretrizes se pode oferecer para o redesenho – quando for o caso – dessas políticas públicas federais, nesta era de reconstrução dos Estados nacionais, e como implementá-las?

ANEXO 2

Relação de pessoas entrevistadas

Entrevistados	Cargo/instituição
Afonso Oliveira de Almeida	Secretário de Planejamento e Investimento Estratégicos – MPOG
Ariel Cecílio Garces Pares	Subsecretário de Ações Estratégicas – SAE
Célia Corrêa	Secretária de Orçamento e Gestão – MPOG
Duvanier Paiva Ferreira	Secretário de Recursos Humanos – MPOG
Eliomar Wesley Aires da Fonseca Rios	Secretário adjunto de Orçamento Federal – MPOG
Fernando Ferreira	Diretor de Desenvolvimento Institucional – Ipea
Francisco Gaetani	Secretário executivo adjunto – MPOG
Helena Kerr do Amaral	Presidente – ENAP
Jorge Hage Sobrinho	Ministro-chefe – CGU
José Henrique Paim Fernandes	Secretário executivo – Ministério da Educação (MEC)
Luciano Rodrigues Maia Pinto	Chefe da Assessoria do secretário de Gestão – MPOG
Luís Alberto dos Santos	Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais – Casa Civil/PR
Marcelo Viana Estevão de Moraes	Secretário de Gestão – MPOG
Nelson Barbosa	Secretário de Acompanhamento Econômico – MPOG
Nelson Machado	Secretário executivo – MF
Patrícia Souto Audi	Diretora – SAE
Paulo César Medeiros	Presidente – CONSAD
Ronald da Silva Balbe	Diretor de Planejamento e Coordenação das Ações de Controle – Secretaria de Assuntos Estratégicos (SFC)/CGU
Ronaldo Coutinho Garcia	Secretário de Articulação Institucional e Parcerias – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
Valdir Agapito Teixeira	Secretário Federal de Controle Interno – SFC/CGU
Waldir Pires	Ex-ministro-chefe – CGU

Obs.: As entrevistas foram feitas entre os meses de setembro e dezembro de 2009, à exceção do encontro com o ministro Jorge Hage, em março de 2010.

As equipes de entrevistadores foram compostas pelos seguintes técnicos e colaboradores do Ipea: Alexandre dos Santos Cunha, Felix Garcia Lopez, José Carlos dos Santos, José Celso Cardoso, Lusení Maria C. de Aquino, Maria Aparecida Azevedo Abreu e Paulo de Tarso Linhares.

O ESTADO-NAÇÃO E A CONSTRUÇÃO DO FUTURO

1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1930, a tradição do planejamento nacional no Brasil exhibe duas constantes: de natureza “governamental” e, com poucas exceções, “reativo”. Este artigo explora um enfoque que contrasta esta tradição. Advoga que sobram razões para que hoje se busque pôr em marcha uma racionalização das políticas públicas elevada ao Estado-Nação e que ela se estenda em uma perspectiva de longo prazo. Apontada, voluntariamente, à construção de um futuro desejável.

Na seção 2 toca-se na evolução do planejamento governamental, cujos detalhes são objetos de outros textos, já em publicação pelo Ipea. Destaca-se seu caráter “reativo”, especialmente até o começo dos anos 1960. Recapitulam-se certos atributos-chave do padrão atual de desenvolvimento e alguns de seus impactos nas três instâncias da vida coletiva: econômica, social e política. Argumenta-se que as inflexões que este padrão produz na história atual afetam o cerne das tarefas dos órgãos nacionais de planejamento.

A seção 3 prossegue com o tema da prospectiva, mas se concentra no tema da estratégia. Recordam-se que este conceito como uma cunha, quebra a continuidade da teoria e da prática do planejamento. Resumem-se dificuldades na formulação das estratégias de desenvolvimento. Sublinha-se uma delas, frequentemente omitida: a de que a estratégia adotada precisa ter legitimidade social. Conclui-se com uma pauta – parcial e não hierarquizada – de desafios atuais e merecedores de atenção para o desenvolvimento futuro.

2 PLANEJAMENTO, INFLEXÕES ATUAIS E LONGO PRAZO

No Brasil, no restante da América Latina, do Caribe e em outros países de menor desenvolvimento relativo, experiências de planejamento mais sistemático se iniciaram pelos anos 1930 na esteira de políticas públicas concebidas para enfrentar consequências da Crise de 1929 (DROR, 1990a).¹ Na prática, incorporavam alguns objetivos do New Deal (1933); na teoria, se inspiravam em

1. Como se sabe, outras modalidades de planejamento começaram antes. Algumas meio embrionárias, logo após a Primeira Guerra, na reconstrução de alguns países afetados, outras fortemente centralizadas já nos anos 1920, no despontar da área socialista.

propostas inovadoras de Keynes (1936). Limitavam-se, em geral, a alguns setores considerados prioritários em cada país – com destaque para a energia, para o transporte e para o saneamento básico. Na década seguinte, em numerosos casos, tais esforços de racionalização das ações governamentais passaram a responder às exigências da Segunda Guerra, condicionados ao lado da conflagração pelo qual cada país optara. Após 1945, a reconstrução e o desenvolvimento orientariam novas experiências e fortaleceriam órgãos governamentais encarregados de planejar. A própria postulação de recursos multilaterais para um ou outro desses propósitos – reconstruir ou desenvolver –, implicava meticulosas programações, ao nível de planos, quando não apenas de projetos. Opta-se, a seguir, por focalizar mais os anos 1960.²

Em seu curso afloram alguns processos econômicos e/ou financeiros nos quais se enraízam atributos essenciais da história contemporânea. Nem sempre receberam a atenção que merecem, inclusive na elaboração dos planos. No lado real da economia, com destaque inicial do Sudeste Asiático, deu-se um crescimento inédito dos gastos em Ciência e Tecnologia (C&T) e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); ali se configurava o atual padrão produtivo, fundamentado em “conhecimento”. Convertido em “unidades de informação”, este invade o elenco dos insumos e reduz o papel relativo dos demais – recursos naturais, mão de obra, energia entre outros. Na América Latina sente-se a redução de suas vantagens comparativas e se enfrenta maior dificuldade para uma reinserção externa dinâmica. Muitos governos buscam uma nova racionalidade para formular suas políticas de intervenção na ordem econômica e tendem a fortalecer o que se convencionaria designar como organismos nacionais de planejamento (ONPs), alguns previamente existentes. A Aliança para o Progresso (OEA, 1961) seria para este ponto um estímulo decisivo.

No outro lado, no dos fluxos internacionais de capital, os de propriedade privada superaram os multilaterais, que vinham respaldando países de menor crescimento. Na segunda metade da década já se esboçava esta contradição que iria se agravar nos quinquênios seguintes: o lado real exigia gastos crescentes para C&T e expansão da capacidade produtiva, enquanto pelo lado financeiro cresciam as dificuldades de acesso a recursos para *funding*. A atividade de planejamento nacional terminaria a década refletindo esta discrepância: em teoria era recomendada; na prática, começava a trilhar uma rota de progressiva dificuldade e marginalização.

2. Análises das experiências brasileiras no campo do planejamento estão, entre outras múltiplas fontes, em Mindlin (1970), Ianni (1971), Costa-Filho (1982) e Kon (1999); sobre o único plano de longo prazo – decenal, 1967-1976 –, ver Campos (1974). O Ipea está lançando análises amplas e atualizadas da experiência brasileira (ver capítulo 3 neste volume) e da latino-americana (ver capítulo 2 neste volume).

Pouco a pouco se fortaleceria o reinado do consumidor, esse substituto – comercial e despolitizado – do cidadão (AMARAL, 1999, p. 4). De fato, ainda nos anos 1960, propostas de reformas mais estruturais ameaçariam limitar a *mão invisível* dos mercados, mãos visíveis e uniformizadas suspenderiam o estado de direito e, especialmente no Cone Sul, postergariam as veleidades de inclusão social e fortalecimento da democracia. Como se refere um texto do ONP argentino, resolvia-se assim a tensão entre um dogma do mercado – cada unidade monetária, um voto – e um fundamento político – cada cidadão, um voto.

Em todo o mundo, os argumentos em prol do mercado ou do planejamento se polarizavam (CONYERS; HILLS, 1984; URRUTIA; YUKAWA, 1988). Naquela visão, o “sistema de preços” garantiria amplitude saudável ao processo decisório; geraria incentivos eficientes para ampla gama de iniciativas empresariais; brindaria maior flexibilidade para se enfrentar eventuais mudanças de contexto e, sobretudo, permitiria manter cada sociedade nacional “aberta”, politicamente descentralizada. Nesta outra visão, o sistema de planejamento se justificava pelas carências acumuladas de capital social; as imperfeições do mercado, principalmente as de caráter distributivo e pela amplitude de outros objetivos nacionais não priorizados pela lógica empresarial privada. No meio instalou-se alguma viabilidade para programas de desenvolvimento com objetivos mais específicos e pró-mercado, concordes com o espírito e os propósitos da Aliança para o Progresso. Para acesso aos recursos multilaterais ali previstos – embora com escassez crescente ao longo da década – haver-se-ia que atender rigorosas condições de políticas públicas.

Em paralelo, no caso da América Latina e do Caribe, suas próprias teorias de desenvolvimento haviam sido também decisivas em várias experiências iniciais de planejamento governamental, desde o fim dos anos 1940.³ No entanto, a carência de “projetos nacionais” concretos e viáveis debilitara sua evolução desde seus primórdios. O distanciamento entre a universidade e o Estado teria sido uma das causas desta debilidade (MICHELENA, 1985), uma distância que se explicava pela perspectiva crítica, peculiar e imprescindível do saber universitário. Outros analistas sublinhavam mais o caráter essencialmente utópico do próprio conceito de “projeto nacional”, embora reconhecendo a generosidade com que alguns enfatizavam as mudanças sociais (WOLFE, 1984; GIORDANI, 1991). Reconhecia-se também que, no plano teórico, este conceito favoreceria a elaboração de modelos quantitativos, tanto para a análise como para a programação econômica.

3. Embora tais teorias implicassem apostas arriscadas no relativo à “racionalidade técnica”. O Estado formulava e deveria pôr em prática tal “racionalidade” por meio dos planos de desenvolvimento e dos demais recursos afins dos sistemas nacionais de planejamento. Um dos ex-diretores da divisão social da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) ilustra claramente este fato: “Poder-se-ia dizer que o Estado, no pensamento inicial desta Casa, era concebido como um diretor de orquestra, que defendia a autonomia e a liberdade dos músicos que a integram, porém os induzia a tocarem sempre as partituras que ele próprio havia composto” (GURRIERI, 1984, p. 11).

Como uma premonição, um dos precursores do planejamento na região insistira, ao começo daquela década, que para viabilizar um plano nacional era necessário – embora não suficiente – uma das duas situações: um poder concentrado no Estado ou uma coalizão social favorável ao plano, suficientemente estável para poder implementá-lo (AHUMADA, 1962); voltar-se-á a tratar desta segunda condição. Onde houve uma concentração de poder do Estado conseguiu-se, em geral, um avanço expressivo nas atividades de planejamento; nem por isto o balanço decenal dos resultados dos planos foi demasiado favorável ao longo da região. Vários analistas testemunham o fracasso majoritário daquelas experiências (CENDES, 1980; MICHELENA, 1985; CONYERS; HILLS, 1984). Entre as razões predominantes do fracasso se incluíam a carência de realismo político e enfoques estratégicos abstratos, sem contrapartida na tomada de decisões.⁴

No presente artigo não cabe comentar cada decênio após 1970, nem com o esforço sintético adotado. Conclui-se este capítulo com três grupos de considerações, raras nas avaliações dos planejamentos subsequentes, executados ou não. Um, que ao elaborá-los faltou – quase sempre – uma percepção precisa de que a história humana mudava de curso e se acelerava. Sem este sentido prospectivo cada plano, com foco no passado, desconsiderava requerimentos do desenvolvimento futuro.⁵ Dois, que a doutrina que predominaria depois pregava – e prega – uma reforma do Estado oposta à necessária. E três, que “planejar” implica hoje enfrentar um *mix* de incertezas sem paralelo em momentos históricos anteriores.

Primeiro, o novo padrão produtivo-tecnológico – enraizado nos anos 1960, como se viu – afeta todos os estratos da realidade: o mundo físico, a vida individual e, especialmente, a vida coletiva. Nesta instala-se elevada complexidade, cuja plena compreensão é imprescindível para entendimento do futuro. O novo insumo crítico – conhecimento codificado em “unidades de informação” – domina o ato produtivo e se desloca em tempo real; logo, dispara “explosões de variedade” (ASHBY, 1956) nas instâncias econômica, social e política do mundo real. Em cada uma delas, a complexidade se expande em três sentidos: no da estrutura, no da interação entre componentes e nos muitos ritmos internos de mudança (COSTA-FILHO, 1987).

4. Quando o essencial seria prever mudanças tendo-se em conta a correlação efetiva de forças do contexto nacional e as restrições advindas do seu entorno. O reconhecido fracasso do VII Plano da Nação, Venezuela (1985), embora elaborado dentro da proposta moderna de planejamento estratégico situacional, se explicaria quase integralmente por falhas similares às apontadas no texto (IZAGUIRRE, 1986). Contraditoriamente, os planos brasileiros pós-1964 – embora “normativos” – alcançaram êxitos que se refletiriam no I e II Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) – respectivamente para os períodos 1972-1974 e 1975-1979. O III PND (1980-1985) já seria mero texto de política de desenvolvimento, antecipando-se ao que um autor já mencionado designou como “desconstrução do planejamento” (REZENDE, 2009).

5. Como se sabe, Gastón Berger em 1941 cunhou o termo “prospectiva” como investigação sistemática sobre “futuros possíveis”; sabendo que este figurara em dicionário do século anterior. Sete anos depois a Rand Corporation receberia mandatos específicos para antecipar tendências futuras, de imediato interesse militar dos Estados Unidos. Passariam mais 12 anos até que a iniciativa dos *Futuribles* fosse posta adiante por Bertrand de Jouvenel, tornando-o um pioneiro clássico nesta área. A partir de então, os estudos sobre o futuro se difundem e diversificam (MASINI, 1992; COSTA-FILHO, 1997; MOJICA, 2005; MEDINA; ORTEGÓN, 2006). Embora a prospectiva continue sendo uma “ciência em construção” (MOLES, 1995), senão apenas uma “indisciplina intelectual” (GODET, 2000).

A aceleração das transformações da economia produz duas dificuldades adicionais para o planejamento. Um crescimento díspar das quatro esferas do capital produtivo, comercial, financeiro e “cognitivo” que se engrenam e moem juntas várias oportunidades para se reestruturar e sustentar o desenvolvimento da região como se afirmava há 20 anos (COSTA-FILHO, 1989, p. 30). Risco que a crise atual confirma, o “stock” de capital financeiro – ativos confiáveis mais derivativos – dispara além da sua contrapartida produtiva e escapa do controle dos bancos centrais e governos. Por outro lado, porque a fonte de inovações mais decisivas se instala no setor empresarial privado.⁶

O segundo grupo de considerações toca o papel do Estado como orientador do desenvolvimento, um ponto de partida das expectativas dos planejamentos nacionais e um ponto neurálgico para os fundamentalistas do mercado. Por meio de fontes multilaterais de recursos criou-se uma sucessão de exigências para formulação de políticas públicas orientadas, na ponta, ao enfraquecimento paulatino do Estado. Como se sabe, entre os primeiros exemplos deste escalonamento estão o Extended Fund Facilities do Fundo Monetário Internacional (FMI) (1974) e o Structural Adjustment Loan (SAL) do Banco Mundial (1980). Antecipavam pautas de ações governamentais que se consolidariam no Consenso de Washington (1993), entre estas políticas monetárias e fiscais restritivas; desregulamentação dos mercados financeiros e do trabalho; taxas positivas de juro real; e prioridade para serviços das dívidas – externa e pública. Tais medidas, antes mesmo de debilitarem o Estado, já entorpeciam seu planejamento. O predomínio do horizonte de curto prazo levou ministérios da fazenda e homólogos a assumirem, ainda hoje, o controle básico das políticas públicas. Os ONPs, quase todos, seriam seus órgãos auxiliares e sob o *slogan* de “planejamento intensivo em gestão” passaram a exercer uma gestão econômica com planejamento míope e rarefeito.

Já se disse que desde os anos 1970, consolidado e expandido o novo padrão produtivo-tecnológico, conformaram-se sociedades nacionais altamente complexas. No estrato econômico, megavariação de produtos; processos; logísticas; organizações; formas de comércio e propaganda; e esquemas financeiros. Na realidade social, gigaproliferação de atores; organizações; necessidades; reivindicações; conflitos; crenças; e valores. No âmbito institucional, múltiplas e crescentes defasagens entre organizações e normas disponíveis – concebidas em etapas menos inovadoras –, e as que se tornam imprescindíveis pela mudança vertiginosa do momento presente. Caberia, pois, ter mais em conta a – não revogada – Lei da Variedade Requerida: “o controle de um sistema tem que ser, pelo menos, tão complexo como o próprio sistema” (ASHBY, 1956). Porém, nesta conjuntura histórica que exige um Estado

6. Um especialista é clarividente sobre isto: “a configuração do futuro já não se resolve apenas nos parlamentos ou nos partidos políticos e sim nos laboratórios de pesquisa científica e tecnológica ou nos gabinetes executivos das grandes corporações” (BECK, 1998, p. 278).

mais competente para novas modalidades de controle social a América Latina associou-se a uma doutrina que preconiza precisamente o oposto: seu debilitamento.⁷

Por fim, o terceiro conjunto de argumentos no qual se toca a questão da incerteza, este atributo inexorável do futuro. Há quase um quarto de século no Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes) já se insistia em que a aceleração das inovações havia rompido certa simetria da história; cada vez menos o porvir poderia ser esboçado pelo reflexo do passado no espelho do presente. O novo padrão produtivo reduziu ou debilitou demasiadas “tendências”, que modelos econométricos extraíam das séries de tempo, e semeou surpresas em volta delas. As relações causa – efeito constantes ou estocásticas, importadas àquelas da mecânica e estas da biologia, perderam espaço na análise do desenvolvimento contemporâneo. Nem sequer os conceitos de entropia e gradiente, emprestados pela termodinâmica para se interpretar alguns sistemas sociais contemporâneos, têm bastado para exercícios de prospectiva dirigidos a horizontes de tempo mais dilatados. O predomínio neste ponto é o da incerteza não estruturada e da dúvida ampla e sem fronteiras. O “final aberto” é um custo intangível e implacável deste modelo de crescimento econômico enraizado em inovações cujo processo se defronta hoje, com outra clara contradição, a sociedade mais complexa requer mais controle *vis-à-vis* um requisito de maior liberdade individual, condição indispensável para o uso da inteligência e otimização da criatividade (COSTA-FILHO, 1988, 1989).

Mas antes de se passar para a seção final, cabe qualificar melhor essa expressão que se usou com frequência: longo prazo. Um autor clássico no tema do planejamento apontava o “prazo” como um primeiro determinante da política governamental. E sugeria para ele uma taxonomia tradicional e minimalista: “curto prazo” até o ano seguinte, “médio prazo” até as vizinhanças do quinto ano e “longo” para horizontes de uma década e meia para mais (TINBERGEN, 1967, p. 37). Hoje, se impõe relativizar estas categorias e nem sequer tomá-las como necessariamente sucessivas; processos de variadas durações já dispararam juntos, casos em que foram simultâneos. É demasiado óbvio – além de tautológico – admitir que dinâmicas de longa duração se apresentem como melhores candidatas à classe do “longo prazo”, como muitos fenômenos de lentíssima acumulação. Porém, são menos óbvias duas outras situações essenciais ao manejo da prospectiva moderna. Uma, as “descontinuidades radicais”, o dia seguinte ao fim de um produto ou de um processo vale como “longo prazo”, ainda que seja apenas amanhã.⁸ Outra, que a dinâmica tecnológica encurta horizontes temporais e muda

7. Um planejador destaca outra questão correlata: a transferência de atividades do espaço público para o privado é outro fenômeno que aumenta a fragmentação do poder. Na América Latina, acrescenta, raramente o Estado alcançou capacidade gerencial para lidar com esta nova complexidade (VILLAMIL, 1988).

8. Um dos pontífices da prospectiva, inspirado em Prigogine, se pergunta sobre este tema: como reconhecer os pontos de bifurcação? Que inovações vão ficar sem consequências e quais são susceptíveis de afetar o sistema global e determinar uma evolução irreversível? Os parâmetros das bifurcações não serão variáveis-chave da análise prospectiva? (GODET, 2000). Sem dúvida, as descontinuidades são agora indissociáveis dos estudos do longo prazo.

a própria acepção de “prazo”. É oportuna uma ilustração, ainda que simples: a Universidade Estadual Paulista (UNESP) acaba de instalar novo processamento de dados com capacidade de 33,3 *teraflops* (33,3 trilhões de cálculos por segundo). Entre suas pesquisas, uma que duraria 30 anos será concluída em três; o novo *cluster* dividiu o prazo por dez – de longo a curto prazo.⁹

3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, LEGITIMAÇÃO E NOVOS DESAFIOS

Previu-se, no início deste artigo, que nesta parte final buscar-se-ia dar mais precisão ao conceito de planejamento estratégico e destacar algumas dificuldades institucionais na sua formulação. Sublinhar uma delas, geralmente descuidada: a de se garantir legitimidade social às propostas governamentais nesta matéria. Por fim, elencar alguns desafios imediatos a serem levados em conta na – tentativa de – racionalização das ações governamentais, quando projetadas para horizontes temporais longínquos. E caberá ainda, em algum momento, aclarar melhor a escolha do título, em vez do que seria mais tradicional – Planejamento Governamental e Prospectiva –, a adoção de *Estado-Nação e Construção do Futuro*.

3.1 Planejamento estratégico

Os planejamentos governamentais no Brasil ou na América Latina (REZENDE, 2009; LEIVA, 2009) são majoritariamente “normativos”. O autor que mais trabalhou neste tema insistiu, desde o início, em considerar “normativo” um antônimo de “estratégico” (MATUS, 1972, 1977). Críticas elaboradas ao longo de sua extensa obra figuram em sua lista de atributos – condenáveis – do planejamento normativo: *i*) um único sujeito planifica: o Estado; *ii*) com foco em um único objeto: a realidade nacional; *iii*) decidindo unilateralmente qual era o diagnóstico: o seu próprio; *iv*) facilitado pela crença de que seu “objeto” obedecia a leis – relações constantes ou altamente prováveis entre causas e efeitos; *v*) assim, seguir-se-ia com fluidez rumo à situação desejada; pois *vi*) o poder do sujeito (Estado) bastaria para assegurar sua plena execução; e *vii*) o plano era autosuficiente: uma vez executado seu objetivo seria atingido.

Contrapondo-se “uma a uma” as propostas de planejamento estratégico para substituir os sete atributos anteriormente citados, pode-se considerar a seguinte síntese: *i*) há uma multiplicidade de atores “que planificam”; *ii*) buscando influir em partes de uma realidade complexa; *iii*) sujeita a interpretações variadas (multirreferência);

9. Em uma sociedade do conhecimento este fenômeno é crucial na especulação sobre o futuro. Que dizer então da capacidade de “encolher prazos” do *supercluster* do Projeto Galileu – Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) –, recém concluído, com capacidade de 160 *teraflops*? E este está longe da fronteira, o líder mundial da categoria, Jaguar – Departamento de Energia dos Estados Unidos –, opera com 1,76 *petaflops* (1,76 quatrilhões de cálculos por segundo). Se o conhecimento – tácito ou codificado – é chave no desenvolvimento contemporâneo, seu ritmo de produção insinua “saltos” que advirão; associados ou não a inovações radicais e a bifurcações. De todo modo, a classificação de medidas em curto, médio e longo prazo se relativiza e perde precisão.

iv) cujo processo de evolução é de “final aberto” (indeterminação que decorre de uma mescla de “relações causa – efeito”: regulares, estocásticas, semiestruturadas e não estruturadas, estas últimas tendentes a predominar); *v*) em que o poder governamental confronta resistências e resiliências no contexto de uma sociedade multiorganizada; *vi*) em uma dinâmica na qual as crises e inflexões são mais frequentes que as continuidades; e *vii*) a equifinalidade do plano normativo é impotente ante uma realidade mutante, sem homeostase, além de ser interdependente com o entorno mundial, este mais complexo e ainda menos governável.¹⁰

Estratégia, como se sabe, é hoje termo especialmente polissêmico e, no uso mais vulgar, chega a ser – mal – empregado como algo apenas importante ou prioritário. No entanto, quando este termo é aplicado como qualificativo do planejamento arrasta e mescla acepções mais nobres e de distintas origens. Entre outras: *i*) da arte militar, ao pressupor o emprego de alguma modalidade de poder; *ii*) da teoria dos jogos, ao se entender que cada decisão governamental deve levar em conta as decisões de outros atores; *iii*) da ciência da organização, ao postular-se que “ação estratégica” deve flexibilizar-se para se adaptar a circunstâncias ultracambiantes; e *iv*) dos saberes que tratam da complexidade, ao se enfatizar que tal ação confronta hoje um misto de “incertezas distintas”, entre as quais predominam as “não estruturadas”. Esta combinação de significados inspirou um especialista no tema a declarar: “estratégia não é um documento; é um processo conversacional que ameniza a tensão entre a continuidade e a mudança” (FLORES, 2006, p. 2). Podendo-se acrescentar que é uma palavra sólida, potente e decisiva que quando se pospõe a “planejamento” coloca uma última lápide sobre sua tradição normativa.

Com o quê, “planejamento estratégico” dista de ser uma tarefa pública banal. Décadas de desconsideração do longo prazo na produção das políticas governamentais latino-americanas – como já se observou – entorpeceram a capacidade dos aparatos governamentais para elaborá-lo. No Brasil, em particular, prevaleceu amplo e crescente predomínio de administradores e “controladores”. Desconsiderou-se o que é quase um consenso: o pensamento estratégico de longo prazo é qualitativamente distinto do pensamento tático de curto prazo, requerendo personalidades distintas para operar com uma ou outra destas modalidades de racionalidade (ASCHER; OVERHOLT, 1983;

10. Esta síntese se estrutura com base no autor mencionado (MATUS, 1984, 1987), quem melhor consolidou as várias contribuições sobre pensamento estratégico e desenvolvimento, inclusive da Cepal e posteriormente do Ilpes, dois órgãos da Organização das Nações Unidas (ONU) em que mais atuou. Alguns dos aportes de terceiros, lá reunidos, estão aqui ampliados. Assim, nesta versão adotada estão refletidos aportes de Roos Ashby (complexidade, 1956), Pierre Massé (controle social, 1965), Jacques Ardoino (multirreferência, 1966), Jacques Lesourne (interdependência, 1985), Yehezkel Dror (governo, 1984), Humberto Maturana (*autopoiesis*, 1984), Fernando Flores (cognição, 1987) e Samuel Pinheiro Guimarães (entorno mundial e governabilidade, 2001).

LINSTONE, 1984; DROR, 1990b). Portanto, tampouco é simples estabelecer regras rígidas e uniformes nesta matéria; talvez o diapasão seja preferível à partitura, sendo o tom mais libertário que a pauta.¹¹

Com tais restrições, podem ser enfileiradas algumas sugestões de atributos que merecem constar de eventuais tentativas nacionais de planejamento estratégico, tendo-se como referência a América Latina e o Caribe como um todo. Sem se olvidar que, invariavelmente, a consistência teórica do desenvolvimento deverá prevalecer sobre as técnicas e procedimentos da elaboração dos próprios planos; ao contrário do que tantas vezes ocorreu.¹² Um decálogo – mínimo e não hierarquizado – serve de ponto de partida:

- Legitimidade: além de “legal”, a plano precisa de razoável consenso social (nota 13).
- *Gestalt*: sua totalidade deve ser compreensível, capaz de mobilizar os atores sociais.
- Síntese: privilegiar rumos e ações selecionados; concentrar-se no essencial.
- Contrato: execução combinada, tendo em conta uma realidade de “poder compartilhado”.
- Escala: garantir soluções de larga escala e sustentáveis, conforme o interesse coletivo.
- Generosidade: combinar racionalidade competitiva com solidariedade social.
- Coerência intertemporal: compatibilizar eventuais “rupturas” com valores nacionais.
- Harmonia: priorizá-la como regra nas relações externas, sobretudo regionais.
- *Funding*: gastos em C&T, RH e base produtiva sem comprometer a soberania.
- Nação: “A proposta ajuda a construí-la?”, deve ser o critério decisivo de escolha.

11. Como se sabe, o planejamento de longo prazo no Brasil obedece hoje a um dispositivo legal que cumpre dois anos, estando sob a órbita decisória do ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos (Decreto nº 6.217, de 4 de outubro de 2007). Quem, entre outras competências, tem de articular com o governo e a sociedade a formulação da estratégia nacional e das ações de desenvolvimento de longo prazo (Art. 2º, item III). O novo ministro está pondo em marcha o “Plano Brasil 2022”, abrindo uma perspectiva enriquecedora em relação às experiências anteriores de planejamento nacional.

12. Recorde-se que conforme a doutrina do Consenso de Washington, o processo do desenvolvimento veio sendo interpretado nos moldes da Teoria Moderna do Crescimento, uma base inadequada ao planejamento de longo prazo. No dizer de um dos seus críticos, ela se expressa por meio de um algoritmo de equilíbrio no qual este processo se equipara ao crescimento do produto *per capita* e pode ser compreendido por meio de modelos formais nos quais estão ausentes as instituições e a incerteza (KATZ, 2008, p. 7).

3.2 Legitimidade social

Na abertura deste capítulo previu-se destaque para o primeiro atributo anteriormente mencionado, na impossibilidade de se focalizar um a um dos demais.¹³ Neste texto e em outros aos quais se fez referência, há menções variadas a “projeto nacional”. Expressão com significados múltiplos e rigor variável, embora comumente impregnada de boas intenções. Intui-se que se trata ali de algo material – papel ou mídia eletrônica –, em que se antecipam características futuras e desejáveis de uma nação. Algumas personalidades, incrédulas de que as forças do mercado possam substituí-lo, tendem a insistir que é ele imprescindível. E a expressão circula com base um tanto fiduciária; sem que muitos de seus usuários tenham claro qual é seu valor intrínseco. O que abre espaço a uma indagação-chave: sem mecanismos políticos que permitam assegurar legitimidade social a tal projeto, seu valor intrínseco poderá ser distante de zero?

Essa questão aparece como crucial em planejamento estratégico de longo prazo e motiva algumas considerações. Uma, imediata, de que no caso brasileiro a própria Constituição Federal facilita parte desta legitimação. Ela reafirmou em 1988 que o Estado deve estar organizado de modo a levar adiante um projeto nacional de desenvolvimento, para o qual determinou novas regras de planejamento. A questão é que ela não é um plano geral, é um plano para cada governo.¹⁴ Duas, que as dezenas de planos nacionais na região tiveram pouca transcendência e continuidade em cada governo subsequente. Ainda que houvesse alguma legitimidade social na origem do plano, provavelmente ela se perdia ao começar o governo seguinte.¹⁵ Três, que o apoio da sociedade civil a um plano de longo prazo não pode ser a cegas; só será legítimo se consciente. Ademais há de se entender a essência do plano, convirá que tenha compreensão razoável da realidade na qual vive; o que é crescentemente dificultado pela complexidade do mundo contemporâneo.¹⁶ Deste ponto se ilumina outro papel da estratégia de desenvolvimento de longo prazo: ser um instrumento singular de pedagogia social para o fortalecimento da cidadania futura.

13. Emprega-se “legalidade” como “legitimidade de origem” – órgãos de poder constituídos na norma constitucional; reserva-se “legitimação” e “legitimidade” para o que vários autores designam como “legitimidade de exercício”: emprego do poder em ações reconhecidas como compatíveis com interesses, aspirações e valores majoritários da comunidade nacional (URZUA; AGÜERO, 1998).

14. A citação é de um dos especialistas convocados pelo Ipea para um debate sobre os *Vinte anos de Constituição Federal*, e encerra uma de suas críticas ao excesso de propostas de emendas (sic): “A partir de 6 de outubro de 1988, todo governo da república esteve empenhado (...) em modificá-la. Em modificar a Constituição à sua imagem e semelhança, para ser seu plano de governo” (BERCOVICI, 2008, p. 34).

15. Ao menos alguns projetos setoriais, cujos cronogramas físicos e financeiros se estendiam por vários anos, uma vez recuperado o Estado de direito, dos governos nacionais foram invariavelmente “de coalizão” e a repartição dos ministérios entre forças políticas diversas – às vezes, adversas – jamais criou um “primeiro escalão” homogeneamente dedicado à execução do próprio plano vigente. Além disso, com predomínio do curto prazo em toda a região, a política fiscal rígida reduziu a cooperação entre ministérios e exacerbou-lhes a disputa pelos recursos dos orçamentos públicos sempre estressados (URZUA; AGÜERO, 1998). O planejamento nacional saía, assim, duplamente vitimado.

16. A sociedade da informação estaria provocando uma explosão e uma diversificação de “visões do mundo” (*wes-tanschauungen*) o que, sem dúvida, problematiza ainda mais a construção de consensos mínimos no seio da sociedade civil (VATTIMO, 1989), especialmente em relação a “futuros desejáveis”.

Uma quarta percepção merece destaque: há fortes indícios de que os ONPs que, nas últimas décadas, mantiveram-se competentes para planejar e conservaram alguma autonomia em relação às autoridades fazendárias foram de países com duas características políticas. A primeira que, historicamente, se apresentava com matrizes partidárias relativamente estáveis – classe na qual o Brasil figuraria entre as últimas posições. A segunda, aqueles cujos partidos eram “distinguíveis uns dos outros”, com base em seus programas e em suas ações políticas; assim, mantinham-se como intermediários razoavelmente efetivos entre cada sociedade civil e seu Estado. Em tais casos, certa legitimação dos planos nacionais seria indireta, pelo fato de partidos hegemônicos sustentarem seus objetivos e instrumentos sobre a sequência dos períodos governamentais.¹⁷

É nessa linha de raciocínio que se preferiu substituir o tradicional “Planejamento Governamental” por “Estado-Nação”, no primeiro termo da dicotomia que intitula este artigo. Na vontade de influir sobre o futuro e não apenas de reagir a ele, cabe ao ser jurídico “Estado” decidir ações de longo prazo em nome de todos os seus súditos; porém, não apenas como burocracia dominante da esfera pública – governo; também, como espaço institucional em que seus súditos convivem, interagem, se solidarizam, se digladiam, se constituem cidadãos ou se marginalizam. Caso este em que cabe ao próprio Estado-Nação representá-los e defendê-los. Nesta sequência de argumentação, a concepção axial do planejamento estratégico de longo prazo é tarefa para estadista, um recurso humano sempre escasso. As racionalidades de curto e médio prazo permanecem sob a égide de governantes que se revezam nos mandatos do executivo nacional – recurso humano abundante. No entanto, a qualidade das normas eleitorais e partidárias e a dignidade de todos, inclusive de legisladores e juristas, é que vão garantir ou não que o edifício da nação, esboçado no plano de longo prazo, prossiga ou pare.

3.3 Desafios imediatos

Foi este o último tema previsto ao começo deste capítulo e ainda não tratado, cabendo agora precisá-lo melhor. As experiências de planejamento nacional na América Latina e no Caribe terminavam por identificar “linhas de ação futura”, em geral para o curto ou o médio prazo. Saíam elas de carências acumuladas no passado ou de urgências momentâneas, ora referidas ao país como um todo ora identificadas setorialmente e/ou por critérios territoriais – algum

17. Esta percepção merece ser pesquisada. Convém rever, a respeito, as trajetórias de ONPs como o Departamento Nacional de Planificación (DNP)/Colômbia, Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan)/Venezuela, Oficina de Planificación Nacional e Cooperación (Odeplan)/Chile, Oficina Nacional y Política Económica (Ofiplan)/Costa Rica e Secretaria da Presidência/México (LEIVA, 2009), entre mais que se encaixam no comentário do texto. Em outra ordem de argumentação, há quem sustente que a própria mudança do Estado dificulta tomar o ONP como protagonista maior do planejamento. Seus corpos técnicos – em que hajam sobrevivido – junto a outros administradores públicos, empresários públicos, além de legisladores e juizes, tornam o próprio Estado um “ator plural” (YERO, 1991).

aspecto do desenvolvimento regional interno. Às vezes, decorreram de acordos entre governos e empresas privadas para iniciativas comuns em parcerias (DEVLIN; MOGUILLANSKY, 2009). Alguns planos tiveram apoios mais amplos, incluindo membros da comunidade científica, associações profissionais, sindicatos e outros grupos sociais, além de contarem com respaldo de organismos internacionais. Nem a maior base consensual nem os financiamentos os salvaram de fracassos, parciais ou não; o normativismo lhes debilitava a formulação e descontinuava suas execuções. Os prazos, propostos para se cuidar dos “desafios imediatos”, eram fixados como se “o amanhã reproduzisse o hoje”; e como se as realidades nacionais – os objetos dos planos – pudessem ser isoladas, desconsiderando-se parte ou o total das suas interações externas.¹⁸

Há 15 anos, 19 personalidades de dez países acordavam um informe sobre o estado do mundo cujas conclusões respaldavam a necessidade do planejamento nacional, acompanhado de ações coordenadas à escala supranacional. Embora não haja alcançado maior repercussão, ressaltou importantes questões. Sobre o futuro, sustentava que a competição pelo lucro se afigurava injustificada como maior objetivo para as escolhas públicas e privadas. Tal competição (*sic*): “não pode, por si só, resolver de forma eficiente os problemas mundiais de longo prazo. O mercado não pode prever convenientemente o Futuro; ele é naturalmente falho de visão” (GRUPO DE LISBOA, 1994, p. 18). Por outro lado, o informe era taxativo sobre o entorno mundial:

É convicção profunda do Grupo de Lisboa que o Japão, os Estados Unidos e a Europa Ocidental devem utilizar e desenvolver seu enorme potencial científico e tecnológico e a sua riqueza com vista à conciliação entre eficiência econômica, justiça social, preservação do ambiente e democracia política, em vez de colocarem esse potencial e essa riqueza ao serviço dos seus próprios interesses utilitaristas e de sua luta pela dominação global.¹⁹

18. Este conceito de “entorno” merece ser repensado; é mais que o lugar geométrico do qual advêm condicionantes exógenos para o desenvolvimento nacional. Não basta tê-lo em conta como se fosse outro “objeto isolado”, apenas adjacente à realidade nacional. Há analistas que já o advertem com precisão, como ilustra o argumento seguinte sobre problemas do meio ambiente: “não são ‘problemas do entorno’ e sim, em sua origem e conseqüências são ‘sociais’; problemas do ser humano, da sua história, das suas condições de vida, de suas relações com o mundo, de seu ordenamento econômico, cultural e político” (BECK, 1998, p. 90).

19. São inegáveis o valor e a generosidade deste informe, porém, ambos os destaques tirados do seu capítulo introdutório merecem reparos. O primeiro por ser obsoleto: quase 60 anos após Keynes, continuar insistindo nas teclas da oposição “mercado-planejamento”. Há 30 anos o Ilpes, com vista às economias de mercado, já insistia em que o antônimo de planejamento era “negligência ante o futuro”; deixar que ele ocorra; omitir-se em construí-lo. O segundo por iníquo e por ingênuo. Um, porque em termos de “luta pela dominação global” igualar Japão e Europa Ocidental aos Estados Unidos é injustiça. Dois, porque se inverte a causalidade: este ímpeto de dominação é que motiva o desenvolvimento do enorme potencial científico e tecnológico.

Os dois últimos parágrafos foram escolhidos como pano de fundo para esse último tema – desafios imediatos –, facilitando aclarar a mudança de perspectiva aqui proposta. No penúltimo, sobre América Latina e Caribe, se recordou como eram definidos no planejamento tradicional: a partir do passado, até o médio prazo, com foco na realidade local e a esperança quase sempre vã de que se concretizassem. Para estes horizontes de tempo – curto e médio –, alguns daqueles procedimentos podem ainda fazer sentido, especialmente em políticas setoriais e de desenvolvimento regional. No parágrafo seguinte, o Grupo de Lisboa revela-se mais pessimista que o cabível em descrever do mercado como instrumento que ajuda a construir o futuro, embora seja certo que não ajuda prevê-lo; e destaca, com tinta forte e senso de oportunidade, o campo de forças do contexto externo.²⁰

Estão a seguir os elementos essenciais para contrastar com os “desafios imediatos”, tais como são adiante exemplificados; sendo parte das próprias conclusões de um planejamento estratégico nacional moderno, uma lista exaustiva deles só faria sentido na elaboração de algum plano específico. Aqui, a maior diferença com o enfoque normativo tradicional está em que as prioridades advêm de necessidades e riscos que poderão ocorrer no futuro distante, até o ponto em que este possa ser vislumbrado. Recorde-se que ao fim do primeiro capítulo se tratou de novos conceitos de “longo prazo”; o que foi dito facilita uma taxonomia simples para estes desafios. Embora a classificação geral valha para América Latina e Caribe, os exemplos estão inspirados mais na realidade brasileira.

Os temas desafiantes podem ser exemplificados em quatro classes, propostas a seguir:

- De condicionamentos históricos de longa duração, entre outros: a dinâmica demográfica, que desequilibrará a seguridade social; a socio-diversidade, com todo o espectro das questões indígenas, inclusive da delicada geopolítica fronteira; o empobrecimento da biodiversidade, por manejo predatório tradicional de recursos naturais; ou o acúmulo de gases estufa na atmosfera, cuja reabsorção varia de 12 anos – metano e hidroclorofluorcarboneto – a até 50 mil anos – perfluorcarbono.
- De uma “proteção *ex ante*”, entre os quais: as ações urgentíssimas de “adaptação” àquelas mudanças climáticas já definitivas; a pesquisa de pragas em canaviais, que garanta a aposta no etanol, precavendo-se de ocorrências como as que dizimaram o algodão e o cacau; a conservação de rios e aquíferos subterrâneos, já que o país será a “Arábia Saudita da água” em

20. Para o caso do Brasil, grande país “periférico”, a advertência que encerra um trabalho clássico sobre este contexto é mais precisa: “(...) o século XXI será caracterizado por enorme concentração de poder de toda ordem, e estes Estados da periferia serão atingidos pela política de força e de arbítrio, que cobrará deles a obediência e a submissão às regras internacionais que aquelas estruturas hegemônicas elaboram e impõem ao mundo” (GUIMARÃES, 1999, p. 158).

uma década mais, quando um de cada quatro ou cinco seres humanos dela carecerá; o fortalecimento da capacidade de dissuasão, em particular, pela Amazônia Azul e o pré-sal; ou, ainda, a predefinição de alternativas ante um eventual colapso nos diversos sistemas de comunicação do país.

- De inovações exógenas paradigmáticas, como as que provavelmente adirão das centenas de projetos em curso para a convergência tecnológica, incluindo-se aí toda a gama de pesquisas que se abre sob a nano-bio-info-cogno (NBIC).²¹
- De eventos improváveis, mas de efeitos catastróficos ou de descontinuidades críticas como seriam os desastres ambientais de alto impacto; pode sê-lo a guerra terceirizada, que pulveriza certa homeostase da paz – mesmo em situações de inferioridade comprovada o lado perdedor, que desde tempos longínquos tendia à busca de um armistício, se inclina agora à prolongação dos conflitos por pressão de corporações empresariais neles envolvidas; ou a eminente eclosão de novo padrão produtivo-tecnológico, acarretando nova bifurcação irreversível na história da humanidade.

Há mais duas sugestões, para desafios imediatos em planejamento estratégico de longo prazo, que podem ser tidas como de natureza instrumental: referem-se a fatores que garantem maior viabilidade de execução às metas estabelecidas. São as seguintes:

- Rubricas pétreas – aquelas alocações de recursos que sejam inequivocamente estratégicas, cuja redução ou eliminação pode comprometer de modo irrecuperável o processo de mudanças programadas, deveriam ser tidas como intocáveis. Trata-se de um freio consciente ao poder discricionário e ilimitado das autoridades fazendárias que, por meio dos contingenciamentos têm há anos um poder de vida ou de morte sobre os cronogramas financeiros e físicos das políticas e projetos das demais autoridades governamentais, no Brasil e em quase todos os demais países latino-americanos. Trata-se de elevar a edificação do Estado-Nação a um nível de prioridade acima da geração de superávits primários.
- Mobilização de talentos – soa elementar que a sociedade do conhecimento emperre se o processo de aprendizagem mostra-se obstaculizado. Um processo em cujo fulcro está o cérebro humano; com um desempenho decisivo, sobretudo se o desafio for o de perscrutar o desenvolvimento nacional futuro. A descoberta dos talentos passa pela lei dos

21. Observe-se que tais pesquisas estão no cerne das estratégias atuais de fortalecimento e perpetuação das "estruturas hegemônicas", como as designa um dos autores mencionados (rever a nota 20). Busca-se a convergência das Nanotecnologias com as Biotecnologias, as da Informação e as Cognitivas, daí a sigla NBIC.

grandes números: quanto mais oportunidades haja para que se revelem mais fácil será arregimentá-los; técnicas de *fast track* podem agilizar o cultivo e será necessário evitar que se escapem. Neste âmbito – atraí-los – o mercado tem sido mais eficiente que a maior parte dos governos (COSTA-FILHO, 2005).

Nessa ordem de considerações, este é o segundo e último dos desafios instrumentais que se enfrenta no planejamento estratégico moderno. Cabe dizer que esta convicção está isenta de qualquer visão elitista; ocorre apenas que “definir estratégia” é tarefa inteligência-intensiva. No entanto, qualquer proposta que queira merecer o qualificativo de “nacional” precisa legitimar-se. Há 20 anos, em um simpósio internacional de iniciativa Ilpes/Centro Latinoamericano de Administración para El Desarrollo (CLAD), órgãos especializados respectivamente em planejamento e administração pública na América Latina e no Caribe, se insistia na urgência de um novo planejamento capaz de mobilizar as energias da região para recuperar um desenvolvimento com ritmo e qualidade compatíveis com o consenso coletivo que conjugasse a liberdade de iniciativa e as energias da empresa privada com o senso prospectivo e a eficiência de governos dedicados ao bem-estar social.

Enfim, se essa região pretendesse exercer algum controle sobre suas oportunidades futuras de desenvolvimento, precisaria criar um substrato institucional que combinasse sabiamente mercado, planejamento e democracia (COSTA-FILHO; KLIKSBERG, 1988). Se estas palavras valem hoje, isto poderia significar que os autores acertaram em sua prospectiva conjunta. Porém mais que isto: se são ainda oportunas e necessárias, aquelas propostas, embora consensuais e generosas, até agora fracassaram.

REFERÊNCIAS

- AHUMADA, J. **Hipótesis para el diagnóstico de una situación de cambio social**. Caracas: Cendes, 1962.
- AMARAL, R. **Civilização e barbárie**. Brasília: Cebela, ago. 1999.
- ASCHER, W.; OVERHOLT, W. H. **Strategic planning and forecasting**. New York: John Wiley and Sons, 1983.
- ASHBY, W. R. **An introduction to cybernetics**. London: Chapman & Hall, 1956.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad**. Buenos Aires: Ediciones Paidós Ibérica, 1998.
- BERCOVICI, G. Vinte anos de Constituição Federal: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional. *In*: PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO, 4. Brasília: Ipea, out. 2008.
- CAMPOS, R. A experiência brasileira de planejamento. *In*: SIMONSEN, M. H.; CAMPOS, R. **A nova economia brasileira**. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1974.
- CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO (CENDES). **La planificación posible en la prospectiva socio-política de América Latina**. Caracas: UCV/IV CIP, oct. 1980.
- CONYERS, D.; HILLS, P. **An introduction to development planning in the third world**. New York: John Wiley & Sons, 1984.
- COSTA-FILHO, A. H. O planejamento no Brasil: a experiência recente. Madrid: ICI, **Pensamiento Iberoamericano**, n. 2, jul./dic. 1982.
- _____. La planificación en un marco de interdependencia. **Investigación y Gerencia**, Caracas, n. 1, enero/marzo 1987. Intervención Inaugural del Coloquio Internacional: Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado. v. 4.
- _____. **Planificación y construcción del futuro**. Costa Rica: Ilpes/OCAP, 1988.
- _____. La inmersión internacional de América Latina. *In*: Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes). **Inserción Externa, Competitividad y Crisis Fiscal**. Montevideo: OPP/Presidencia de la República, 1989.
- _____. Inflexiones recientes en el análisis prospectivo. *In*: ORTEGON, E.; MEDINA, J. **Prospectiva: Construcción Social del Futuro**. Colombia: Univalle, 1997.

_____. Educación superior y transformación productiva. *In*: FORO DE ACCIÓN PERMANENTE EN PROSPECTIVA DE C&T. Bogotá: Colciencias, 2005.

COSTA-FILHO, A.; KLIKSBERG, B. (Coord.). **La democracia frente al reto del estado eficiente**. Buenos Aires: Gel Editores, 1988.

DEVLIN, R.; MOGUILLANSKY, G. **Un eslabón faltante en América Latina: alianzas público-privadas para una visión estratégica nacional**. Santiago de Chile: Cepal, 2009.

DROR, Y. **Enfrentando el futuro**. México: Fondo de Cultura Económica, 1990a.

_____. **El arte de gobernar como un juego nebuloso con la historia**. Bogotá: Ciade, jul. 1990b.

FLORES, F. Planificación estratégica. *In*: BOISIER, S. SEMINARIO INTERNACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DEL DESARROLLO REGIONAL, 2006, Santiago, Chile, **Anais**. Santiago, Chile, CFI, 2006.

GIORDANI, J. A. **Planificación como proceso social**. Caracas: Vadell Hnos, 1991.

GODET, M. **A “caixa de ferramentas” da prospectiva estratégica**. Lisboa: Cepes, jun. 2000.

GRUPO DE LISBOA. **Limites à competição**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.

GUIMARÃES, S. P. **Quinhentos anos de periferia**. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

_____. **Desafios brasileiros na era dos gigantes**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

GURRIERI, A. **Vigencia del estado planificador en la crisis**. Madrid: ICI/Ilpes, 1984.

HODGSON, G. M. **Economia e instituições**. Portugal: Celta, 1988.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil, 1930-1970**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

IZAGUIRRE, M. **Las lecciones de la crisis**. Caracas: Cendes, 1986.

KATZ, J. **Una nueva visita a la teoría del desarrollo económico**. Santiago de Chile: ONU, 2008.

KON, A. **Planejamento no Brasil II**. São Paulo: Perspectiva, 1999.

LAFER, B. M. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.

LINSTONE, H. A. **Multiple perspectives for decision making**. New York: Elsevier Science Publishing, 1984.

MASINI, E. **Why futures studies?** London: Grey Seals Books, 1992.

- MATUS, C. **Estrategia y plan**. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, 1972.
- _____. **Planificación de situaciones**. Venezuela: Cendes, 1977.
- _____. **Política y plan**. Caracas: Iveplan, 1984.
- _____. **Planificación y gobierno**. Caracas: Fundación Altadir, 1987.
- MEDINA, J.; ORTEGÓN, E. **Manual de prospectiva y decisión estratégica**: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Ilpes, sept. 2006.
- MICHELENA, J. A. S. **Sociología y planificación en Venezuela**. Caracas: Soves, 1985.
- MINDLIN, B. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva, 1970.
- MOJICA, F. J. **La construcción del futuro**. Bogotá: CAB/ONCYT, 2005.
- MOLES, A. **As ciências do impreciso**. Portugal: Afrontamento, 1995.
- ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **La Carta de Punta del Este**. Washington, 1961.
- TINBERGEN, J. **Planificación del desarrollo**. Madrid: Ediciones Guadarrama, 1967.
- URRUTIA, M.; YUKAWA, S. **Development planning in mixed economies**. Japan: The United Nations University, 1988.
- URZUA, R.; AGÜERO, F. **Fracturas en la gobernabilidad democrática**. Santiago: Universidad de Chile, nov. 1998.
- VATTIMO, G. **La sociedad transparente**. Buenos Aires: Ediciones Paidós, 1989.
- VILLAMIL, J. J. El rol creciente del sector privado en el desarrollo actual de América Latina y las implicaciones para la planificación. *In*: CONGRESSO INTERAMERICANO DE PLANIFICACIÓN, 15. San Juan, Puerto Rico: La Sociedad Interamericana de Planificación, 1988.
- WOLFE, M. **En pos de alternativas democráticas**. Santiago de Chile: Cepal, 1984.
- YERO, L. Los estudios del futuro en América Latina. *In*: ORTEGÓN, E.; MEDINA, J. **Prospectiva**: Construcción Social Del Futuro. Colombia: Univalle, 1991.

PARTE II

REGULAÇÃO DA PROPRIEDADE, TRIBUTOS E MOEDA: VETORES DO PLANEJAMENTO NO BRASIL

O ESTADO E A GARANTIA DA PROPRIEDADE NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

O discurso jurídico sobre a propriedade é repleto de visões maniqueístas, pois trata de opções econômicas que tendem a se converter em ideologias. A conotação de absolutividade que lhe dá o ordenamento liberal subtrai a sua relatividade e faz que o instituto da propriedade se converta em modelo supremo da validade do ordenamento jurídico (GROSSI, 1992, p. 31-32).

Diante disso, o objetivo deste texto é confrontar a visão liberal e individualista do direito de propriedade. Para tanto, examinar-se-á a evolução da propriedade no Brasil em sua dimensão histórica – desde o ordenamento da propriedade do período colonial até o regime jurídico da propriedade configurado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) –, entendendo a propriedade não como um direito sagrado e absoluto, mas como um instituto jurídico concreto; portanto, inserido na dinâmica histórico-social.

Cabe ainda destacar uma observação sobre uma questão metodológica presente em boa parte do texto, a saber: o contraponto ao mito do Estado forte no Brasil. O Estado brasileiro, apesar de, comumente, ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos dos setores mais privilegiados. Esta concepção tradicional de um Estado demasiadamente forte no Brasil, contrastando com uma sociedade fragilizada, é falsa,¹ pois pressupõe que este consiga fazer que suas determinações sejam respeitadas. Na realidade, o que há é a inefetividade do direito estatal: o Estado, ou melhor, o exercício da soberania estatal, é bloqueado pelos interesses privados. A conquista e a ampliação da cidadania, no Brasil, portanto, passam pelo fortalecimento da soberania do Estado perante os interesses privados e pela integração igualitária da população na sociedade. E, ao analisar-se historicamente a propriedade no Brasil, esta necessidade de fortalecimento do Estado se torna evidente.

Nesse sentido, além desta introdução, apresentam-se, na segunda seção, os pilares teóricos da visão liberal e individualista do direito de propriedade, bem

1. O principal autor que defende a existência de um Estado forte no Brasil desde os tempos coloniais é Faoro (1989). Entre os historiadores que vêm revendo as teses sobre a existência de um Estado todo-poderoso em Portugal – e, conseqüentemente, no Brasil colonial –, destacamos Hespanha (1994) entre vários outros livros.

como a sua crítica desenvolvida por meio da relativização e da funcionalização social do direito de propriedade. Seção esta que funciona como eixo teórico-analítico de suporte para a análise da evolução histórica do direito de propriedade no Brasil. A terceira seção apresenta os elementos constitutivos deste direito desde as suas origens ibéricas até o final da República Velha. Na quarta seção, são analisados os avanços e os retrocessos do direito de propriedade entre 1930 e 1985, destacando os aspectos da dinâmica da reforma agrária. A quinta seção analisa o debate atual sobre o direito de propriedade consolidado na CF/88, ressaltando os aspectos da reforma urbana e agrária. Por fim, na sexta seção, procura-se alinhar algumas ideias a título de conclusão.

2 DIREITO DE PROPRIEDADE: REGIME LIBERAL VERSUS FUNÇÃO SOCIAL

2.1 O regime liberal da propriedade e o código civil de 1916

O conceito romano de propriedade, recepcionado² e reelaborado desde a Idade Média até se manifestar plenamente nas revoluções liberais do século XVIII, exerceu, como não poderia deixar de ser, a influência mais profunda sobre o conceito liberal de propriedade, formulado à sua imagem e semelhança (WIEACKER, 1993, p. 135-138). A noção de propriedade liberal, isto é, a formulada pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789,³ pelo Código de Napoleão⁴ e pela Escola Pandectística, é baseada na apropriação individual. A Pandectística alemã foi a escola que melhor construiu o conceito liberal de propriedade. O conceito por ela elaborado passou a ser o modelo referencial do capitalismo. A liberdade e a igualdade formais foram os instrumentos utilizados para garantir a desigualdade material (GROSSI, 1992, p. 129-132).⁵

2. Devemos tecer algumas rápidas considerações sobre a chamada "recepção do direito romano", seguindo o exposto por Wieacker. A recepção prática do direito romano, ocorrida na Idade Média, tinha por objeto a doutrina e o método da ciência jurídica formada em Bolonha desde o século XII. Era uma recepção do direito romano na medida em que a ciência jurídica bolonhesa era proveniente da redescoberta do *Corpus Iuris*, mas o admitiu nos limites e com a interpretação dada por aquela ciência. A aplicação das normas e dos preceitos do direito privado romano ocorre na versão dada a tais por Justiniano. O mais correto, de acordo com Wieacker, é encarmos a recepção enquanto cientificização do direito medieval, com a ruptura da antiga sensibilidade jurídica por meio da racionalização intelectual da resolução de conflitos. Ver Wieacker (1993, p. 135-138).

3. Art. 2º da Declaração: "*Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté et la résistance à l'oppression*" e Art. 17 da Declaração: "*La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité*" ("O objetivo de toda associação política é a conservação de direitos naturais e imprescritíveis do homem. Esses direitos são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão". "Como a propriedade é um direito inviolável e sagrado, ninguém dela pode ser privado, a não ser quando a necessidade pública legalmente comprovada o exigir e sob condição de justa e prévia indenização.").

4. O Código de Napoleão, de 1804, representa o triunfalismo da retórica burguesa do século XIX, por meio da igualdade jurídica dos cidadãos e da liberdade da esfera jurídica dos particulares. Ver Wieacker (1993, p. 390-391) e Grossi (1992, p. 124-128).

5. Sobre as características, evolução, métodos e influência da Pandectística, ver Wieacker (1993, p. 491-501).

A propriedade dos bens é vista como uma manifestação interna do indivíduo. A propriedade é absoluta porque corresponde à natural vocação do indivíduo de conservar e fortalecer o que é seu. Quando os juristas traduziram, com o instrumental técnico romano, instituições político-filosóficas, como a propriedade, em regras de direito, e as sistematizaram, acabaram por cristalizar determinada concepção teórica. No caso, a concepção individualista do fim do século XVIII e do século XIX (GROSSI, 1992, p. 32-34).⁶

A propriedade liberal é a emanção das potencialidades subjetivas, constituindo instrumento da soberania individual. A grande revolução do conceito de propriedade consagrado no liberalismo, para Grossi (1992, p. 109-113), foi a interiorização do *dominium*, ou seja, a descoberta pelo indivíduo de que ele é proprietário. O domínio não necessita mais de condicionamento externo, mas está no indivíduo, é a ele imanente, tornando-se indiscutível, pois se colore de absolutividade (GROSSI, 1992, p. 109-113).

A Pandectística teve seus conceitos fundamentais baseados na autonomia do dever e da liberdade, captando, do ponto de vista jurídico, as transformações trazidas pela Revolução Industrial. Deixou, posteriormente, de estar à altura da evolução subsequente da economia e da sociedade, passando a ser considerada um “instrumento de manutenção das injustiças sociais.” A autonomia privada acabou por privilegiar os detentores do poder econômico em detrimento da maioria de assalariados, repetindo o equívoco do século XIX de identificar a sociedade burguesa como a sociedade em geral (WIEACKER, 1993, p. 504-505).

A elaboração do Código Civil brasileiro de 1916, obviamente, seria realizada sob a influência dos conceitos liberais, concretizados no Código Napoleônico e na produção da Pandectística. Neste contexto, a codificação foi um forte movimento do século XIX. De acordo com Wieacker:

No continente europeu, contudo, a crença do absolutismo na razão e a crença da revolução francesa na racionalidade da vontade do povo tinham difundido a convicção de que uma nação moderna devia ordenar racional e planificadamente a sua vida jurídica global através de uma codificação (WIEACKER, 1993, p. 526).

Os códigos civis elaborados no século XIX possuíam, na sua quase totalidade, a imagem de uma sociedade unitária e igualitária – igualdade formal, bem entendido –, subordinada aos princípios da liberdade da propriedade e da liberdade contratual, o que denota o caráter individualista da codificação (WIEACKER, 1993, p. 528-529).⁷

6. Ver também Comparato (2000, p. 133-137).

7. Ver também Tepedino (1989, p. 73-74).

O direito de propriedade constante do Código Civil brasileiro de 1916 não poderia deixar de ser o elaborado pela corrente doutrinária liberal. A propriedade, portanto, é conceituada por meio de seu aspecto estrutural, ou seja, enquanto estrutura do direito subjetivo proprietário. O Art. 524, *caput* do Código Civil de 1916, não definiu a propriedade, apenas dispôs sobre os poderes do titular do domínio (TEPEDINO, 1989, p. 73; 1997, p. 310-311): “Artigo 524: A lei assegura ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor de seus bens, e de reavê-los do poder de quem quer que injustamente os possua.”⁸

De acordo com Bevilacqua, autor do projeto de Código Civil aprovado em 1916, a origem da propriedade seria a seguinte:

Com a cultura das terras, foi-se acentuando o sentimento da propriedade individual, porque o trabalho produtivo, criando, regularmente, utilidades correspondentes ao esforço empregado, estabilizou o homem e, prendendo-o mais fortemente, ao solo dádioso, deu-lhe personalidade diferenciada. E com o estabelecimento do Estado, os direitos individuais adquiriram mais nitidez e segurança. (...) Gera-se, nessa quadra, uma relação jurídica para um sujeito individual de direito, e o Estado protege essa relação da pessoa para a coisa, mediante a coação jurídica (BEVILAQUA, 1956, p. 97).

Assim, o Estado deveria existir apenas para a preservação, por meio de seu poder coativo, dos direitos individuais.

A propriedade, que nasce do instinto de conservação, consegue obter dos outros indivíduos e do Estado o seu reconhecimento. Com esse reconhecimento, para Bevilacqua (1956, p. 109), “a propriedade perde o caráter egoístico originário”. No entanto, ela nunca será exclusivamente social. O erro da reação ao individualismo, segundo ele, é o de restringir muito o domínio territorial do indivíduo. A conjugação entre a força individual e o bem-estar comum ocorreria por meio das limitações à propriedade (BEVILAQUA, 1956, p. 109-112).

Para Bevilacqua, o que eliminaria o caráter de absolutividade e de individualismo extremado da propriedade seriam as limitações ao direito desta. A função social estava fora de suas cogitações. O autor chegou a considerar os dispositivos sobre a propriedade das Constituições de 1934 e 1937 como “prescrições

8. O Código Civil de 2002 foi quase fiel a essa redação em seu artigo 1.228 (correspondente ao 524 do Código de 1916). No entanto, ao buscar estar em consonância com a Constituição de 1988, Artigos 5º, XXIII, e 170, inciso III, condicionou o seu exercício à função social da propriedade, prevista expressamente no parágrafo primeiro do referido artigo: “Artigo 1.228: O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e do direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.”

de tendência socialista” (BEVILAQUA, 1956, p. 114-115).⁹ Levando isto em conta, bem afirmou Pontes de Miranda: “A data mental do Código Civil (como a do B.G.B e do suíço) é bem 1899; não seria errôneo dizê-lo o antepenúltimo código do século passado” (PONTES DE MIRANDA, 1981, p. 85).¹⁰

2.2 A relativização e a funcionalização social da propriedade

A propriedade é a relação histórica que um ordenamento dá ao problema do vínculo jurídico mais intenso entre uma pessoa e um bem. A relativização da propriedade, isto é, a retirada do indivíduo enquanto eixo da noção de propriedade, a exclui de sua “sacralidade” e a coloca no mundo profano das coisas, sujeita aos fatos naturais e econômicos. Para Grossi, esse processo significa a recuperação da historicidade da propriedade (GROSSI, 1992, p. 20-23).

A evolução do direito moderno, a partir de 1918, evidencia uma série de traços comuns. O principal diz respeito à relativização dos direitos privados pela sua função social. O bem-estar coletivo deixa de ser responsabilidade exclusiva da sociedade, para conformar também o indivíduo (WIEACKER, 1993, p. 623-627). Os direitos individuais não devem mais ser entendidos como pertencentes ao indivíduo em seu exclusivo interesse, mas como instrumentos para a construção de algo coletivo. Hoje, não é mais possível a individualização de um interesse particular completamente autônomo, isolado ou independente do interesse público (PERLINGIERI, 1997, p. 38-39/53-56).

A autonomia privada deixou de ser um valor em si.¹¹ Os atos de autonomia privada, possuidores de fundamentos diversos, devem encontrar seu denominador comum na necessidade de serem dirigidos à realização de interesses e funções socialmente úteis (PERLINGIERI, 1997, p. 18-19/277). Neste sentido, segundo Comparato (1986, p. 77), a fixação da destinação ou a função dos bens não é tarefa que deve ser relegada à autonomia privada.

O direito de propriedade deixou de ser atributo da personalidade do indivíduo, identificado com a liberdade (GOMES, 1989, p. 423). Isso decorre da necessidade

9. Os dispositivos criticados por Bevilaqua eram o Art. 113, item 17 da Constituição de 1934: “Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 17) *É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem publico o exija, resalvado o direito a indenização ulterior*” (grifo nosso); e o Art. 122, item 14 da Carta de 1937: “Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 14) O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício”.

10. Nesse sentido, ver Tepedino (1998, p. 2-3).

11. De acordo com Perlingieri (1997, p. 228): “A autonomia não é livre arbítrio”.

de abandono da concepção romana de *dominium*, para compatibilizá-la com as finalidades sociais, principalmente no tocante à redistribuição de rendas (MELLO, 1981, p. 235-236; GOMES, 1989, p. 433-434; TEPEDINO, 1989, p. 74).

No tocante à disciplina aplicável à propriedade, devem ser ressaltados alguns pontos. De acordo com a doutrina tradicional, a propriedade privada é regulada pelo Código Civil e a Constituição serviria apenas como limite ao legislador ordinário, ao traçar os princípios e os programas a serem seguidos. Hoje, no entanto, essa visão não procede,¹² embora a maior parte da doutrina civilista nacional, infelizmente, não se tenha dado conta das mudanças trazidas, ou consolidadas, com a CF/88 (TEPEDINO, 1997, p. 309-310/316-318).¹³ Como muito bem afirmou Tepedino (1998, p. 17-19), a doutrina civilista precisa perder os preconceitos que possui em relação à resolução das situações privadas pelo texto constitucional.

A perda de espaço pelo Código Civil decorre da chamada publicização ou despatrimonialização do direito privado, invadido pela ótica publicista. A despatrimonialização do direito civil é, portanto, sua “repersonalização”, cujo valor máximo é a dignidade da pessoa humana, não a proteção do patrimônio.¹⁴ A Constituição sucedeu o Código Civil enquanto centro do sistema de direito privado, conforme acentuou Perlingieri:

“O Código Civil certamente perdeu a centralidade de outrora. O papel unificador do sistema, tanto nos seus aspectos mais tradicionalmente civilísticos quanto naqueles de relevância publicista, é desempenhado de maneira cada vez mais incisiva pelo Texto Constitucional” (PERLINGIERI, 1997, p. 6).¹⁵

A norma constitucional é a razão primária e justificadora da relevância jurídica, incidindo diretamente sobre o conteúdo das relações entre situações subjetivas, funcionalizando-as conforme os valores constitucionalmente consagrados (PERLINGIERI, 1997, p. 11-12; MORAES, 1991, p. 66-68). Assim, o Código Civil e a legislação extravagante – principalmente, no nosso caso, o Estatuto da Terra (Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) –, em matéria de propriedade, estão em vigor naquilo em que não contrariem a Constituição. A lógica proprietária deve ser amalgamada, nas palavras de Tepedino (1989, p. 77-78), pelas normas constitucionais, tendo em vista os princípios e os objetivos fundamentais expostos na Carta constitucional.

O processo de funcionalização da propriedade foi demonstrado por Renner, que analisou como a função social da propriedade se modifica com as mudanças nas relações produtivas, transformando a propriedade capitalista, sem socializá-la.

12. Ver, especialmente, Perlingieri (1997, p. 10) e Tepedino (1989, p. 77-78; 1997, p. 317-318).

13. Ver também Aronne (1999, p. 20-24).

14. Para Perlingieri, a despatrimonialização é a tentativa de reconstrução do direito civil, não como tutela das situações patrimoniais, mas como um dos instrumentos garantidores do desenvolvimento livre e digno da pessoa humana. Ver Perlingieri (1997, p. 33-34), Tepedino (1998, p. 21-22), Aronne (1999, p. 31-32/40-47) e Fachin (2000a, p. 71-75/203-207).

15. Ver também Moraes (1991, p. 61-62) e Tepedino (1998, p. 5-13).

Com isto, a função social da propriedade torna-se o fundamento do regime jurídico do instituto da propriedade, de seu reconhecimento e da sua garantia, dizendo respeito ao seu próprio conteúdo.¹⁶

Uma das grandes questões trazidas pelo debate sobre a função social da propriedade está ligada à possibilidade de um instituto jurídico, sem que haja qualquer modificação da lei, mudar a própria natureza econômica. Houve inevitavelmente uma mudança do substrato da propriedade, apesar de as normas civis não se terem modificado; ao contrário, pois os códigos civis definem propriedade como conceito liberal ainda hoje. O instituto jurídico da propriedade teve um rico desenvolvimento em um tempo relativamente curto, ocorrendo uma total mudança econômica e social sem que houvesse mudado consideravelmente sua definição jurídico-legislativa, ao menos sob o ângulo do direito civil (RENNER, 1981, p. 29-30/65-77/198-200/237-240).¹⁷

Podemos perceber, assim, uma dupla possibilidade de evolução jurídica: a mudança da norma e a mudança da função. Para Renner, a ciência jurídica deve estudar no presente de que modo isso ocorre e uma condiciona a outra e com que regularidade isso se efetua. O fato é que aos institutos jurídicos de uma época cabe cumprir funções gerais. Se considerarmos absolutamente todos os efeitos que um instituto jurídico exercita sobre a sociedade em seu complexo, as funções particulares se fundem em única função social. Dessa maneira, podemos concluir, ainda de acordo com Renner, que o direito é um todo articulado, determinado pelas exigências da sociedade, cujo ordenamento é dotado de caráter orgânico. Os institutos jurídicos, enquanto parte do todo, estão, por esse motivo, em uma relação de conexão mais ou menos estreita uns com os outros. Tais conexões não se travam apenas no complexo normativo, mas também em uma função. A natureza orgânica do ordenamento jurídico, assim, demonstra que todos os institutos do direito privado estão em conexão com o direito público, sendo que não podem ser eficazes e ser compreendidos sem considerações ao direito público. A propriedade é ineficaz sem o ordenamento jurídico à sua volta, sendo conformada pelas disposições de direito público (RENNER, 1981, p. 14-17/60-63).

Quando se fala em função social, não se está fazendo referência às limitações negativas do direito de propriedade, que atingem o exercício do direito de propriedade, não a sua substância. As transformações pelas quais passou o instituto da propriedade não se restringem ao esvaziamento dos poderes do proprietário

16. Sobre a funcionalização da propriedade e a contribuição de Renner, ver Silva (2000, p. 284-287).

17. Para Duguit, que escreve aproximadamente na mesma época que Renner, o sistema civilista de propriedade entrou em crise quando, em vez da proteção do pretendido direito subjetivo de propriedade, passou-se a garantir a função social. Esta seria um dos instrumentos para assegurar a interdependência social – ver Duguit (1975, p. 235-247). Precursor de ambas as concepções, de Renner e de Duguit, foi Otto von Gierke, que desenvolveu a noção de função social da propriedade em 1889, no texto *Die soziale Aufgabe des Privatrechts*. Sobre o conceito de função social da propriedade de Gierke, ver Janssen (1976-1977).

ou à redução do volume do direito de propriedade, de acordo com as limitações legais. Se fosse assim, o conteúdo do direito de propriedade não teria sido alterado, passando a função social a ser apenas mais uma limitação (COMPARATO, 1986, p. 75-76; GOMES, 1989, p. 424/431-432). Neste sentido, afirma Gomes:

As limitações, os vínculos, os ônus e a própria relativização do direito de propriedade constituem dados autônomos que atestam suas transformações no direito contemporâneo, mas que não consubstanciam um princípio geral que domine a nova função do direito com reflexos na sua estrutura e no seu significado e que seja a razão pela qual se assegura ao proprietário a titularidade do domínio. Esse princípio geral é o da função social (GOMES, 1989, p. 425).

A mudança ocorrida foi de mentalidade, deixando o exercício do direito de propriedade de ser absoluto (GOMES, 1989, p. 424-425; TEPEDINO, 1997, p. 321-322). A função social é mais do que uma limitação. Trata-se de uma concepção que se consubstancia no fundamento, na razão e na justificação da propriedade. A função social da propriedade não tem inspiração socialista, antes é um conceito próprio do regime capitalista, que legitima o lucro e a propriedade privada dos bens de produção, ao configurar a execução da atividade do produtor de riquezas, em certos parâmetros constitucionais, como exercida no interesse geral. A função social passou a integrar o conceito de propriedade, justificando-a e legitimando-a (PERLINGIERI, 1997, p. 226; GOMES, 1989, p. 428-429; TEPEDINO, 1998, p. 20).

A função é o poder de dar à propriedade determinado destino, de vinculá-la a um objetivo. O qualificativo social indica que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo, não ao interesse do proprietário. A função social corresponde, para Comparato, a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica. Desta maneira, há um condicionamento do poder a uma finalidade. A função social da propriedade impõe ao proprietário o dever de exercê-la, atuando como fonte de comportamentos positivos (COMPARATO, 1986, p. 75-76; GOMES, 1989, p. 426).

Deve ser ressaltado, inclusive, que a função social é um princípio que deve ser observado pelo intérprete:

A função social é também critério de interpretação da disciplina proprietária para o juiz e para os operadores jurídicos. O intérprete deve não somente suscitar formalmente as questões de duvidosa legitimidade das normas, mas também propor uma interpretação conforme os princípios constitucionais. A função social é operante também à falta de uma expressa disposição que a ela faça referência; ela representa um critério de alcance geral, um princípio que legitima a extensão em via analógica daquelas normas, excepcionais no ordenamento pré-constitucional, que têm um conteúdo que, em via interpretativa, resulta atrativo do princípio. Igualmente, o

mesmo princípio legitima a desaplicação das disposições legislativas nascidas como expressões de tipo individualista ou atuativas de uma função social diversa daquela constitucional (PERLINGIERI, 1997, p. 227-228).¹⁸

O legislador brasileiro tem sido sensível a esses avanços e à necessária aplicação da função social da propriedade. Embora o Código Civil de 1916, como vimos anteriormente, não tenha sequer cogitado do tema, o novo Código Civil de 2002 prevê a função social da propriedade em seu Art. 1.228¹⁹ e a função social do contrato no Art. 421,²⁰ garantindo, inclusive, segundo o parágrafo único do Art. 2.035,²¹ que a observância da função social da propriedade e do contrato nos negócios jurídicos é obrigatória, sob pena de estes serem considerados inválidos.

3 GARANTIA DA PROPRIEDADE: DA COLÔNIA À REPÚBLICA VELHA

3.1 Antecedentes ibéricos e coloniais: as sesmarias

A ocupação e a colonização do novo território geraram certa hesitação em Portugal, devida às dificuldades do empreendimento, especialmente no tocante a investimentos e população. A colonização portuguesa não foi um empreendimento metódico e racional, antes, de acordo com Sergio Buarque de Holanda, fez-se com desleixo e certo abandono (HOLANDA, 1995, p. 43; SILVA, 1996, p. 23-24).

Com a instituição das capitânicas hereditárias, o rei deixou a cargo de particulares a ocupação e a defesa da colônia, mas não cedeu suas prerrogativas de titular das terras. O soberano concedeu aos donatários poderes políticos, mas não o domínio real sobre o território. O solo colonial não constituiu patrimônio privado dos donatários. Para eles, estavam destinadas dez léguas descontínuas.

18. Ver também Gomes (1989, p. 431-432) e Tepedino (1998, p. 14-15).

19. Art. 1.228. "O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha. § 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas. § 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. § 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente. § 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. § 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores".

20. Art. 421: "A liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato".

21. Art. 2.035: "A validade dos negócios e demais atos jurídicos, constituídos antes da entrada em vigor deste Código, obedece ao disposto nas leis anteriores, referidas no art. 2.045, mas os seus efeitos, produzidos após a vigência deste Código, aos preceitos dele se subordinam, salvo se houver sido prevista pelas partes determinada forma de execução. Parágrafo único. *Nenhuma convenção prevalecerá se contrariar preceitos de ordem pública, tais como os estabelecidos por este Código para assegurar a função social da propriedade e dos contratos*" (grifo nosso).

O restante deveria ser distribuído na forma de sesmarias,²² sem direito a cobrança de foros, pensões etc. A Coroa mantinha o poder sobre a colônia, não cedendo o domínio das terras (LIMA, 1990, p. 37-39; SIMONSEN, 1978, p. 80-85; PORTO, 1965, p. 25-27/29-30; SILVA, 1996, p. 28-30).

As terras coloniais estavam sob a jurisdição espiritual do Mestrado da Ordem de Cristo, mas pertenciam à Coroa portuguesa. O rei possuía o domínio eminente sobre as terras da colônia, ou seja, o direito do soberano de apropriar-se dos bens dos súditos, independentemente de qualquer formalidade. A propriedade privada sobre as terras provinha da Coroa por meio das doações de sesmarias, conforme o estabelecido nas ordenações (SILVA, 1996, p. 30-33).

As sesmarias resultaram da transposição para a América do instituto português.²³ As sesmarias surgiram originariamente para solucionar uma crise de abastecimento em Portugal no século XIV, tendo por objetivo acabar com a ociosidade das terras. A primeira lei de sesmarias, do rei D. Fernando, provavelmente data de 1375. Aquele que não cultivasse ou arrendasse suas terras, as perderia, devendo estas serem distribuídas a outros, tendo em vista o interesse coletivo do reino.²⁴ As sesmarias visavam impedir o esvaziamento do campo e o desabastecimento das cidades.²⁵

As características das sesmarias eram a gratuidade²⁶ e a condicionalidade.²⁷ As ordenações determinavam que a concessão de terras fosse gratuita, sujeita apenas ao dízimo para propagação da fé. O fato de o solo colonial pertencer à Coroa, sob jurisdição espiritual da Ordem de Cristo, garantiu a gratuidade da concessão. Apenas o dízimo era cobrado e incidia sobre a produção, não sobre a terra. A condicionalidade dizia respeito ao aproveitamento das terras em determinado tempo. Esse prazo era fixado em cinco anos pelas ordenações,²⁸ mas sua exigência foi amainada tendo em vista as condições objetivas da colônia. No entanto, ao menos teoricamente, sempre foi exigido o aproveitamento.²⁹

22. Martim Afonso de Souza recebeu uma carta régia, na vila do Crato, em 20 de novembro de 1530, que lhe permitia conceder sesmarias das terras que achasse e pudessem ser aproveitadas. Ao vir para o Brasil, onde fundou São Vicente, distribuiu as primeiras sesmarias de nossa história. Ver Lima (1990, p. 36-37).

23. Como bem disse Lima (1990, p. 15): "A história territorial do Brasil começa em Portugal". Ver também Lima (1990, p. 36-37), Gorender (1980, p. 368-370) e Silva (1996, p. 21).

24. Ordenações Afonsinas, Livro 4º, Título LXXXI, § 2º e § 4º.

25. Ordenações Afonsinas, Livro 4º, Título LXXXI, § 1º. Ver também Freyre (1992, p. 213-214), Lima (1990, p. 17-22), Faoro (1989, p. 38-39), Guimarães (1989, p. 43-44), Porto (1965, p. 32-37) e Silva (1996, p. 37-38).

26. Ordenações Manuelinas, Livro 4º, Título LXVII, § 4º e, especialmente, §12 e Ordenações Filipinas, Livro 4º, Título XLIII, §5º e, especialmente, §13.

27. Ordenações Manuelinas, Livro 4º, Título LXVII, § 3º, § 7º e § 15 e Ordenações Filipinas, Livro 4º, Título XLIII, § 4º, § 7º, §8º e § 16.

28. Ordenações Manuelinas, Livro 4º, Título LXVII, § 3º e Ordenações Filipinas, Livro 4º, Título XLIII, § 3º.

29. Ordenações Manuelinas, Livro 4º, Título LXVII, § 15 e Ordenações Filipinas, Livro 4º, Título XLIII, § 16. Ver Lima (1990, p. 24-30), Porto (1965, p. 117-121), Gorender (1980, p. 370-376) e Silva (1996, p. 41-42). Sobre o dízimo, ver especialmente Lima (1990, p. 35) e Porto (1965, p. 96-116).

O sistema das sesmarias foi transposto sem adaptação à realidade da colônia, a começar pela imensidão do território. O sistema legal das sesmarias foi ignorado e, quando aplicado, gerou consequências opostas às que ocorreram em Portugal. As normas específicas para a colônia só surgiriam no fim do século XVII e, como será visto, apenas pioraram a situação ao instituir de vez a confusão normativa (PORTO, 1965, p. 41/51-53/56-58; SILVA, 1996, p. 38-39). De acordo com Porto,

O erro de base do sesmarialismo brasileiro, repetamos, consistia em haver-se transplantado, quase sem nenhum retoque, a legislação reinol para meio totalmente diverso, de tal modo pesando as influências diferenciadoras de espaço e tempo que, via de regra, ou o sistema não funcionou, ou, funcionando, acarretou, aqui, resultados opostos àqueles obtidos em Portugal (PORTO, 1965, p. 58).

A necessidade de ocupação da terra e as possibilidades comerciais do açúcar fizeram a metrópole desconsiderar o cumprimento das exigências da legislação das sesmarias. As concessões não possuíam limites, sendo concedidas áreas imensas, constituindo verdadeiras donatorias, com doações de quatro, cinco, dez e até 20 léguas. Além disso, muitas vezes, o mesmo colono era contemplado com sucessivas sesmarias (LIMA, 1990, p. 39-41; PORTO, 1965, p. 59-63; SILVA, 1996, p. 40/42-44). Desde os primórdios da colonização, teve início um mercado de compra e venda de sesmarias. Demandavam-se sesmarias imensas para serem vendidas depois aos pedaços. Além disso, eram requisitadas sesmarias em nome próprio e no dos familiares (SILVA, 1996, p. 44-45). De acordo com Holanda,

Não é certo que a forma particular assumida entre nós pelo latifúndio agrário fosse uma espécie de manipulação original, fruto da vontade criadora um pouco arbitrária dos colonos portugueses. Surgiu, em grande parte, de elementos adventícios e ao sabor das conveniências da produção e do mercado (HOLANDA, 1995, p. 47).

O fator determinante na liberalidade da Coroa com as sesmarias foi o sistema de exploração econômica colonial, caracterizado pela grande unidade produtora, seja na agricultura, na pecuária, no extrativismo ou na mineração (PRADO JR., 1992, p. 119-124). Holanda assim define o sistema colonial:

Aos portugueses e, em menor grau, aos castelhanos, coube, sem dúvida, a primazia no emprego do regime que iria servir de modelo à exploração latifundiária e monocultora adotada depois por outros povos. E a boa qualidade das terras do Nordeste brasileiro para a lavoura altamente lucrativa da cana-de-açúcar fez com que essas terras se tornassem o cenário onde, por muito tempo, se elaboraria em seus traços mais nítidos o tipo de organização agrária mais tarde característico das colônias européias situadas na zona tórrida. A abundância de terras férteis e ainda mal desbravadas fez com que a grande propriedade rural se tornasse, aqui, a verdadeira unidade de produção. Cumpria apenas resolver o problema do trabalho. E verificou-se, frustradas as primeiras

tentativas de emprego do braço indígena, que o recurso mais fácil estaria na introdução de escravos africanos (HOLANDA, 1995, p. 48).

Este é, de acordo com Prado Jr., o “sentido da colonização”:

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamantes; depois, algodão, e em seguida café, para o comércio europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Tudo se disporá naquele sentido: a estrutura, bem como as atividades do país. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão-de-obra que precisa: indígenas ou negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, industrial, se constituirá a colônia brasileira (PRADO JR., 1992, p. 31-32).

O Nordeste foi fértil em latifúndios imensos, devido à estrutura produtiva de suas duas atividades econômicas básicas: a cana-de-açúcar no litoral e o gado no sertão. Para Porto (1965, p. 65-70), canavial e latifúndio sempre andaram unidos.³⁰ A produção açucareira está inserida neste contexto do sistema colonial, ou seja, sua organização econômica está totalmente voltada para o abastecimento do mercado externo (FURTADO, 1991, p. 50-51; GORENDER, 1980, p. 89-90). A exploração da terra por intermédio dos engenhos açucareiros ocasionou a grande lavoura de métodos predatórios. A escassez da população de Portugal não permitiu a emigração em larga escala de trabalhadores rurais. A necessidade de lucros fez necessário o trabalho escravo, que garantiu a viabilização econômica da colônia (FREYRE, 1992, p. 243-245; HOLANDA, 1995, p. 49; SIMONSEN, 1978, p. 126-128; PRADO JR., 1992, p. 30/122; FURTADO, 1991, p. 11-12/41-42; SILVA, 1996, p. 24-26).³¹ Dessa maneira, afirma Simonsen:

Surgiu, assim, o uso dessa instituição como um imperativo econômico inelutável: só seriam admissíveis empreendimentos industriais, montagem de engenhos, custosas expedições coloniais, se a mão-de-obra fosse assegurada em quantidade e continuidade suficientes. E por esses tempos e nestas latitudes, só o trabalho forçado proporcionaria tal garantia (SIMONSEN, 1978, p. 126-127).

30. Porto (1965, p. 70) ainda dá notícia de uma provisão do Conselho Ultramarino, de 3 de novembro de 1681, que praticamente tornou o latifúndio obrigatório na exploração do açúcar, ao determinar que os engenhos distassem pelo menos meia légua um do outro.

31. Para uma opinião contrária à visão de que a população escassa em Portugal levou a colônia ao escravismo, ver Gorender (1980, p. 146-147). O fato de não ter havido uma emigração de trabalhadores rurais para o Brasil faz Holanda (1995, p. 49/73) não considerar a civilização em implantação como uma civilização agrícola, embora reconheça ter tido a sociedade colonial toda a sua base e estruturação fora dos meios urbanos. Em sentido contrário, Freyre (1992, p. 4/31-32) defende a existência de uma sociedade agrária, escravocrata e de tendências aristocráticas.

O sistema de agricultura de exportação implantado no Nordeste brasileiro era perfeitamente propício à escravidão, tendo em vista a produção em grande escala,³² com direção unificada, disciplina rigorosa e integração de todas as tarefas do engenho. O elevado número de escravos permitia que, com relativa rapidez, houvesse grandes colheitas, apesar do trabalho escravo ser pouco produtivo sob o aspecto individual (PRADO JR., 1992, p. 143-144; GORENDER, 1980, p. 89-90/98). Devemos dar, então, destaque à opinião de Freyre (1992, p. 31): “Se o ponto de apoio econômico da aristocracia colonial deslocou-se da cana-de-açúcar para o ouro e mais tarde para o café, manteve-se o instrumento de exploração: o braço escravo”.

A disponibilidade de terras é um dado físico e social, primordial no desenvolvimento do sistema colonial. Com a manutenção da escravidão, as terras permaneceram em permanente disponibilidade para os grandes proprietários. A terra era um fator econômico que poderia ser esbanjado, gerando uma agricultura de características itinerantes. Afinal, seria muito mais fácil e cômodo desbravar terras virgens e férteis por meio de queimadas do que recuperar terras esgotadas pelo uso predatório. O ponto de apoio da colonização, o centro da empresa colonial, foi a distribuição de terras para a agricultura de exportação, cujo crescimento possuía caráter puramente extensivo (PRADO JR., 1992, p. 135-137/139-142; FAORO, 1989, p. 123-125; FURTADO, 1991, p. 51/61; GORENDER, 1980, p. 100/361-364; SILVA, 1996, p. 26-27). Foram estes dois fatores os que permitiram a grande lavoura de exploração: “Sem braço escravo e terra farta, terra para gastar e arruinar, não para proteger ciosamente, ela seria irrealizável” (HOLANDA, 1995, p. 49).

A exploração econômica colonial caracterizou-se, ainda, por fazer que a evolução econômica da colônia fosse cíclica no tempo e no espaço. Às grandes fases de prosperidade localizadas, seguiam-se a estagnação e a decadência promovidas por conjunturas do mercado internacional (PRADO JR., 1992, p. 127-129). A grande herança econômica da colonização, segundo Furtado (1991, p. 38), foi o fato de o Brasil do século XIX não diferir em praticamente nada do que fora nos três séculos anteriores.

A agricultura de exportação, durante a colônia, situava-se próxima ao litoral. A interiorização da colonização deu-se com a pecuária e, posteriormente, a mineração (PRADO JR., 1992, p. 132-134). A princípio, a penetração dos criadores de gado pelo sertão foi desestimulada por Portugal. No entanto, ela se aprofunda no século XVII. As condições litorâneas não permitiam a criação extensiva e a disputa de áreas com a plantação de cana-de-açúcar fez que os currais, restritos a princípio como retaguarda econômica do engenho, se deslocassem para o interior.

32. Prado Jr. (1992, p. 143) chegou a afirmar que a economia do engenho “forma verdadeira organização fabril”.

Os currais primitivos reclamavam áreas imensas, o que ocasionou uma maior generosidade das autoridades, que concederam sesmarias ainda maiores que as concedidas aos senhores de engenho. Afinal, a condição fundamental para a existência e a expansão da pecuária era a disponibilidade de terras (SIMONSEN, 1978, p. 151-157/185; PRADO JR., 1992, p. 187-189; FURTADO, 1991, p. 56-60; GUIMARÃES, 1989, p. 66-72; PORTO, 1965, p. 70-81).³³

Com a mineração, surgiram novas áreas de ocupação e dinamizaram-se vários setores de produção de alimentos, especialmente a pecuária. Os três núcleos primitivos de origem da exploração pecuarista eram Bahia, Pernambuco e São Vicente. Do primeiro núcleo, a pecuária iria se espalhar, como visto, pelo sertão nordestino. Do segundo, a expansão se dirigiria ao sul da região das minas e aos Campos Gerais (atual Paraná). Ambos os setores abasteciam as minas, mas o setor sulino adquiriu uma preeminência e importância maiores com o tempo. Foi gerada uma rede de transportes pelo interior que facilitou a ocupação da Amazônia e do Extremo Sul.³⁴ Os métodos de apropriação territorial nos novos territórios, apesar das peculiaridades dos conflitos externos, foram os mesmos (SIMONSEN, 1978, p. 157-163; PRADO JR., 1992, p. 189-202; FURTADO, 1991, p. 76-77; SILVA, 1996, p. 57-59). Particularmente no Rio Grande do Sul, a metrópole, visando garantir a posse do território, distribuiu inúmeras sesmarias, constituindo, assim, imensas propriedades sob a denominação de estâncias (PRADO JR., 1992, p. 202-209).

Havia nas grandes unidades produtoras os chamados “agregados”. Eram homens livres despossuídos que cultivavam roças de alimentos em faixas de terra, sem perspectivas de aproveitamento imediato pela monocultura, cedidas pelo latifundiário. Em troca da utilização dessa terra e de proteção, os agregados prestavam favores, especialmente no tocante à preservação do domínio de seu protetor (GORENDER, 1980, p. 277/291-297). A cana-de-açúcar, no entanto, no caso nordestino, ocupou todos os espaços férteis disponíveis, relegando essa forma de agricultura de subsistência praticamente ao abandono (GUIMARÃES, 1989, p. 49-50).

A agricultura de subsistência propriamente dita sempre existiu de forma subsidiária à grande lavoura de exportação, sendo desenvolvida por pequenos sitiantes e posseiros, fora dos limites do latifúndio. Geralmente não era de base escravista. Esses pequenos sitiantes e posseiros ocupavam áreas impróprias para a monocultura ou precediam o seu avanço, sendo depois por ela expulsos (PRADO JR., 1992, p. 142-143/157-160; GORENDER, 1980, p. 297-301).

33. Guimarães (1989, p. 61-62) destaca que a denominação “fazenda” foi de início empregada apenas na criação de gado. Só posteriormente passaria a designar outras grandes propriedades dedicadas à agricultura.

34. De acordo com Simonsen (1978, p. 186): “Foi o gado o elemento de comércio por excelência em toda a hinterlândia brasileira, na maior parte da fase colonial”.

O papel subsidiário da agricultura de subsistência gerou inúmeros problemas de abastecimento aos núcleos de povoamento da colônia, causando a deficiência das fontes naturais de nutrição. Nas cidades, a alimentação era péssima e a insuficiência de alimentos era frequente. A metrópole tentou, inclusive, solucionar o problema no século XVIII, incluindo nas cartas de doação de sesmarias a obrigação do concessionário de plantar certa quantidade de mandioca. Não é preciso dizer que essa medida, tardia, não obteve nenhum resultado apreciável (FREYRE, 1992, p. 34-44; PRADO JR., 1992, p. 163-165/186).

A partir do final do século XVII, quando aumenta a emigração para o Brasil,³⁵ a metrópole toma uma série de medidas para tentar aumentar seu controle sobre as terras, como o registro da carta de concessão. Foi instituída, ainda, pela Carta Régia de 27 de dezembro de 1695, a obrigação dos concessionários no pagamento de um foro. Esse pagamento alterava o caráter de gratuidade da concessão e incidia sobre as terras, não sobre a produção. Visava-se desestimular a improdutividade. No entanto, o foro quase não foi pago. Sua sonegação maior ou menor variava de capitania para capitania. A determinação de limites para o tamanho das concessões, fixados a partir de 1697, nunca foi aplicada. A Carta Régia de 23 de novembro de 1698 ainda instituiu a confirmação da doação pelo rei, evitando conter a liberalidade dos governadores-gerais e capitães-mores na distribuição de sesmarias, mas também não foi, praticamente, aplicada (LIMA, 1990, p. 41-47; PORTO, 1965, p. 121-141; GORENDER, 1980, p. 370-376/382-383; SILVA, 1996, p. 48-52).³⁶

O aumento de exigências não surtiu efeitos, antes tornou a legislação aplicável ainda mais confusa. As indefinições legais e a confusão normativa fizeram que as restrições praticamente não saíssem do papel (PORTO, 1965, p. 86-93; SILVA, 1996, p. 52-53). Neste sentido, Lima é implacável:

Nos próprios quadros da época, todavia, a legislação e o processo das sesmarias se complicam, emaranham e confundem, sob a trama invencível da incongruência dos textos, da contradição dos dispositivos, do defeituoso mecanismo das repartições e ofícios de governo, tudo reunido num amontoado constrangedor de dúvidas e tropeços (LIMA, 1990, p. 46).

A partir do século XVIII, a apropriação territorial se dá de modo mais desordenado e espontâneo. Os pedidos de sesmaria seguiam-se à ocupação de fato. Frequentemente, no entanto, os posseiros não se preocupavam em regularizar sua ocupação. As posses muitas vezes geraram latifúndios imensos, especialmente na região pecuarista do sertão nordestino (LIMA, 1990, p. 51-58; PORTO, 1965, p. 174-176; SILVA, 1996, p. 59-61).

35. Essa emigração se deu por causa da crise existente em Portugal, logo após a Restauração, e da descoberta das minas. Ver Prado Jr. (1992, p. 87-89) e Furtado (1991, p. 74).

36. Sobre a confirmação régia, manifesta-se Porto (1965, p. 129) que: "O pedido de confirmação foi um dos maiores entraves à legalização fundiária colonial".

Surgiu um novo problema para a metrópole. Com os sesmeiros não cumprindo as exigências de demarcação, registro e confirmação e com a ocupação de fato, as autoridades corriam o risco de ofertar como sesmaria terras já doadas ou efetivamente ocupadas (SILVA, 1996, p. 61-62/66). A existência dos posseiros contrariava as leis de Portugal, em que as terras só poderiam ser adquiridas por concessões de sesmaria. A metrópole, mesmo assim, tentou legalizar a nova situação, mas todas as tentativas de regularização fracassaram (*op.cit.*, p. 66-67/70-71). O objetivo dessas políticas de controle e regularização era um só: “Note-se que o objetivo da Metrópole nunca foi combater a grande propriedade ou o escravismo, mas retomar o controle do processo de apropriação que escapara das suas mãos” (*op. cit.*, p. 74).

3.2 O Império e a Lei de Terras

No início do século XIX, sob o ponto de vista jurídico, a propriedade da terra estava em situação caótica. Boa parte dos latifundiários eram meros ocupantes, sem título legítimo de domínio. Em 17 de julho de 1822, D. Pedro I baixou uma resolução que suspendia todas as sesmarias até a deliberação da Assembleia Geral Legislativa – que viria a se tornar a Assembleia Constituinte (LIMA, 1990, p. 47; GUIMARÃES, 1989, p. 59; GORENDER, 1980, p. 385; CARVALHO, 1996, p. 303-304; SILVA, 1996, p. 73/80).

A decisão do imperador foi influenciada por José Bonifácio de Andrada e Silva. Silva (1965, p. 99) foi um crítico severo do regime sesmarial, propugnando, já durante o Movimento da Independência, pela sua extinção e por uma reforma agrária. O principal texto de sua autoria sobre este assunto encontra-se nas *Lembranças e apontamentos do governo provisorio para os senhores deputados da provincia de São Paulo*, de 1821. Neste texto, Silva propõe uma nova legislação sobre as sesmarias, “Considerando quanto convém ao Brasil em geral, e a esta Província em particular, que haja huma nova legislação sobre as chamadas Sesmarias, que sem augmentar a Agricultura, como se pertendia, antes tem estreitado e dificultado a Povoação progressiva e unida”.

O patriarca constatava que os detentores de sesmarias não só não as cultivavam, como não as vendiam ou repartiam para serem melhor aproveitadas. Uma das consequências deste descaso foi o isolamento e a dispersão das povoações, tendo em vista que eram separadas por enormes extensões de terras. Terras estas que não poderiam ser cultivadas, pois se tratavam de sesmarias (SILVA, 1965, p. 99). Na proposta de Silva (1965, p. 99-100), devemos destacar o seguinte ponto: “1º. Que todas as terras que forão dadas por Sesmaria e não se acharem cultivadas, entrem outra vez na massa dos bens Nacionaes, deixando-se sòmente aos donos das terras meia legoa quadrada quando muito, com a condição de começarem logo a cultiva-las em tempo determinado, que parecer justo”. Além disso, os que detivessem terras sem justo título, apenas pela posse, as perderiam, exceto o

terreno por eles já cultivado. As sesmarias não seriam mais dadas gratuitamente, devendo ser vendidas em pequenos lotes. O produto desta venda seria utilizado no favorecimento da colonização de europeus, índios, mulatos e negros forros, a quem seriam doadas gratuitamente pequenas áreas para que pudessem cultivar e se estabelecer (SILVA, 1965, p. 99-100).

A proposta de Bonifácio sequer foi discutida enquanto os deputados brasileiros estiveram nas Cortes de Lisboa. O posterior desenrolar dos acontecimentos levou à emancipação política do Brasil. A Assembleia Constituinte de 1823 também não chegou a deliberar sobre o assunto, pois foi dissolvida antes pelo golpe de força do imperador.

Entre 1822 e 1850, enquanto não se elaborou uma legislação específica sobre a política de terras, a posse tornou-se a única forma de aquisição de domínio, apenas de fato, sobre as terras no Brasil. Predominava, especialmente, a posse de grandes latifúndios. O posseiro, a partir de sua lavoura, estendia suas terras até onde a resistência de outros não colidisse com seus intentos (LIMA, 1990, p. 51; FAORO, 1989, p. 407-409; SILVA, 1996, p. 81-86).

Enquanto pôde ser mantido o sistema de exploração econômica colonial, baseado no trabalho escravo e na disponibilidade de terras para serem contínua e livremente apropriadas, a regularização da propriedade não era essencial para os latifundiários. O fim do tráfico negreiro em 1850, no entanto, iniciou a discussão no sentido da transição para o trabalho livre, a ser realizada sem traumas para a grande lavoura, com o estímulo à imigração e à colonização. A aprovação da Lei de Terras – parada no Senado do Império desde 1843 – logo após a Lei Eusébio de Queirós, em 1850, era uma demonstração de que o Império era sensível aos problemas da lavoura (FAORO, 1989, p. 409; SILVA, 1996, p. 117-125). Além disso, os proprietários de escravos perceberam que o escravo enquanto bem econômico, isto é, enquanto mercadoria e capital imobilizado, deveria começar a ser, em parte, substituído pela terra. Para isso, era necessário acabar com a situação juridicamente caótica que existia em matéria de propriedade territorial (SILVA, 1996, p. 124).

O projeto da Lei de Terras, elaborado em 1842 por um gabinete conservador, foi alvo de intensos debates na Assembleia do Império, contrapondo liberais e conservadores, defensores da agricultura de exportação e das culturas tradicionais. Um dos principais pontos deste debate, segundo Emília Viotti da Costa e José Murilo de Carvalho, foi a adoção das propostas de Wakefield, um dos defensores da colonização britânica na Austrália. A sua preocupação era a de uma colonização economicamente viável em um país com fartura de terras. O fundamento de sua proposta era a criação de obstáculos para a obtenção da propriedade. Desse modo, os trabalhadores, privados do acesso à terra, teriam que

se empregar nas grandes fazendas, responsáveis pela agricultura de exportação. Para tanto, Wakefield propunha, e o projeto da Lei de Terras acatou, a supressão dos meios tradicionais de aquisição da propriedade, como a posse, que só poderia ser obtida pela compra.³⁷

A Lei de Terras (Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850) instituiu uma série de inovações. As sesmarias ou as concessões que se achassem cultivadas seriam revalidadas, mesmo que outras condições estabelecidas originariamente não tivessem sido cumpridas (Art. 4º). As posses mansas e pacíficas, isto é, as não contestadas ou impugnadas judicialmente, seriam legitimadas, desde que tivessem sido cultivadas ou houvesse princípio de cultura e morada habitual do posseiro ou representante (Art. 5º). Em casos de disputa entre sesmeiros e posseiros, o critério mais importante seria o de favorecer aquele que efetivamente cultivou as terras.

O governo deveria marcar os prazos nos quais ocorreriam as medições das posses e das sesmarias, designando e instruindo quem faria as medições (Art. 7º). Deveria, ainda, medir as terras devolutas (Art. 9º), reservando as que julgasse necessárias para a colonização indígena, fundação de povoações e construção naval (Art. 12). O governo estava autorizado a vender as terras devolutas em hasta pública ou fora dela, como e quando julgasse conveniente (Art. 14). O produto das vendas seria empregado na medição de outras terras devolutas e no financiamento da imigração de colonos livres (Arts. 18 a 20). Foi criada a Repartição Geral das Terras Públicas (Art. 21), encarregada de dirigir a medição, divisão e descrição das terras devolutas e sua conservação, além de fiscalizar sua venda e distribuição e promover a colonização nacional e estrangeira. A Lei de Terras, no entanto, aboliu em sua versão final a instituição do imposto territorial, aprovado na primeira votação da Câmara, em 1843 (LIMA, 1990, p. 64-72; PORTO, 1965, p. 176-186; SILVA, 1996, p. 142-146). Lima (1990, p. 64-65) resumiu bem o real sentido da Lei de Terras de 1850: “A Lei de Terras de 1850 é, antes de tudo, uma errata, aposta à nossa legislação das sesmarias. (...) Errata com relação ao regime das sesmarias, a Lei de 1850 é, ao mesmo tempo, uma ratificação formal do regime das posses”.

A Lei de Terras, em seu Art. 3º, modificou o conceito de terra devoluta. Durante o período colonial, terras devolutas eram as terras concedidas de sesmaria que voltavam para a Coroa devido ao fato de o concessionário não ter preenchido as condições da concessão. Com a lei, terra devoluta passou a ser a terra vaga, inculta (LIMA, 1990, p. 70; SILVA, 1996, p. 156-162). A aquisição das terras devolutas foi proibida por outro meio que não a compra (Art. 1º: “Ficção proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o de compra”), a partir da regulamentação da lei – que ocorreu em 1854. A posição oficial do governo imperial foi sempre a de considerar as novas posses como ilegais. No entanto, viu-

37. Sobre os debates em torno do projeto da Lei de Terras, ver Costa ([s.d.], p. 146-150) e Carvalho (1996, p. 304-312).

se constantemente desafiado pelos latifundiários. As concessões feitas tornaram ficção a sustação da posse como meio de aquisição das terras devolutas para os grandes proprietários. Por outro lado, a Lei de 1850 não compensou, pela pequena propriedade, a expansão do latifúndio (LIMA, 1990, p. 58-59; FAORO, 1989, p. 410-411; SILVA, 1996, p. 152-155).

Alguns juristas, contrariando o que estava disposto na lei, consideravam possível o usucapião das terras devolutas, como o Conselheiro Laffayette Rodrigues Pereira. Ele admitia que não poderia haver posse dos bens públicos, desde que estivessem fora do comércio, (PEREIRA, 1956, p. 33) e afirmava que as terras devolutas não poderiam ser adquiridas por ocupação, por pertencerem ao Estado (PEREIRA, 1956, p. 112). No entanto, ao tratar da prescrição aquisitiva (usucapião), escreveu Laffayette que as terras devolutas não poderiam ser adquiridas por prescrição aquisitiva, por estarem fora do comércio:

3º As coisas do domínio público, como os portos, os rios navegáveis, as ruas, praças e estradas públicas; os pátios e baldios dos municípios e paróquias; os que são diretamente empregados pelo Estado em serviço de utilidade geral, como as fortalezas e as praças de guerra. *Não atuam nesta classe e podem ser prescritas as coisas do domínio do Estado, isto é, aquelas acêrca das quais o Estado é considerado como simples proprietário: tais como as terras devolutas, as ilhas formadas nos mares territoriais, os bens em que sucede na falta de herdeiros legais do defunto*” (PEREIRA, 1956, p. 171, grifo nosso).

Essa interpretação, feita contrariamente ao disposto na Lei de Terras, serviu de estímulo e justificativa para inúmeras invasões de terras devolutas, cujos ocupantes passaram a solicitar a propriedade definitiva por meio do usucapião.

O fracasso da Lei de Terras tornou-se patente. O apossamento das terras públicas continuou. As terras devolutas praticamente não foram demarcadas; portanto, poucas foram vendidas. O dinheiro arrecadado era insuficiente para financiar a imigração. A tentativa do Império de criar núcleos coloniais e financiar a imigração com a venda das terras devolutas a imigrantes com recursos falhou (LIMA, 1990, p. 75; GUIMARÃES, 1989, p. 134; CARVALHO, 1996, p. 313-322; SILVA, 1996, p. 215-216/222-223).³⁸

A fazenda de café adotou desde o começo de sua expansão as características da exploração colonial: a grande propriedade e a produção voltada ao mercado externo e a escravidão. A economia cafeeira se baseava mais ainda do que a açucareira no fator terra. O ciclo cafeeiro deu-se pela contínua expansão sobre as terras

38. Uma comparação interessante pode ser feita entre a Lei de Terras brasileira e o *Homestead Act* norte-americano, de 1862, ambas as leis são resultantes da expansão das economias brasileira e norte-americana na segunda metade do século XIX. O objetivo do *Homestead Act*, em tese, era a possibilidade de doação de terras para quem nelas desejasse se instalar, buscando atrair imigrantes e estimulando a pequena propriedade e a ocupação dos territórios do oeste norte-americano. Apesar de suas intenções, o *Homestead Act*, obviamente, não eliminou a especulação e a concentração fundiárias nos Estados Unidos. Para esta comparação, ver Costa ([s.d.], p. 150-161).

disponíveis, viabilizada pela manutenção do escravismo. Com o fim do tráfico negreiro, muitos capitais foram investidos na produção cafeeira, que inicia sua ascensão na economia nacional. A grande diferenciação entre as zonas cafeeiras do Rio de Janeiro e Vale do Paraíba e do oeste paulista diz respeito à escravidão. Os produtores do Rio de Janeiro e do Vale do Paraíba possuíam todo o seu capital fixo em escravos, dependendo de créditos governamentais. Já os do oeste paulista não inverteram todo o capital em escravos, investindo também, precocemente, em mão de obra livre, cujos salários eram compensados em parte com a venda de produtos de subsistência às famílias dos trabalhadores. Apesar desse investimento em mão de obra livre, a escravidão perdurou no oeste paulista também até o advento da Lei Áurea (FAORO, 1989, p. 411-420/506; FURTADO, 1991, p. 114/139-141; GORENDER, 1980, p. 564-572; SILVA, 1996, p. 87-92).

A solução para as novas aspirações e os novos conflitos surgidos com as transformações econômicas e sociais da segunda metade do século XIX parecia estar no federalismo. A centralização passou a ser vista como um entrave ao desenvolvimento do país. Era uma nova roupagem para uma ideia antiga no país. O unitarismo durou enquanto houve identificação do poder econômico com o poder político, além da ausência de grandes conflitos entre as elites dirigentes. Com o deslocamento do centro dinâmico da economia após 1850, o desequilíbrio criado entre os poderes econômico e político deu novo vigor à aspiração federalista, defendida pelos republicanos. Os “celeiros” de estadistas do Império, o Nordeste açucareiro e os núcleos cafeeiros do Rio de Janeiro e do Vale do Paraíba estavam em crise. O novo centro econômico era o oeste paulista. Alçado à condição de motor do desenvolvimento do país, o estado de São Paulo se sentia prejudicado e discriminado pela centralização (LESSA, 1988, p. 41-42).³⁹

3.3 A República Velha e a Constituição de 1891

A Proclamação da República e a instituição do federalismo geraram uma disputa entre o governo provisório e as antigas províncias – agora estados – em torno das terras devolutas. Na Constituinte republicana, as tendências centralizadora e descentralizadora se enfrentaram para definir se as terras devolutas seriam da União ou dos estados. Venceram os descentralizadores, determinando o Art. 64, *caput*, da Constituição de 1891 que passassem as terras devolutas aos estados: “Art. 64 - Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territorios, cabendo á União sómente a porção de territorio que for indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construcções militares e estradas de ferro federaes”. A alienação das terras devolutas passou a ser uma questão de direito administrativo estadual (LIMA, 1990, p. 78-79/107-108; SILVA, 1996, p. 239-243).

39. Sobre a questão do federalismo no Brasil, ver Bercovici (2001, 2002, p. 181-195).

Os estados, ao legislarem sobre terras, mantiveram os princípios da Lei de 1850. Entretanto, inverteram um de seus objetivos básicos, que era o de evitar o apossamento desenfreado das terras públicas. Estes tinham em vista a transformação dos posseiros em proprietários. Adaptou-se, então, em todos os estados, a Lei de 1850 aos interesses dos grandes posseiros.⁴⁰ Os prazos para a legitimação foram dilatados e as terras públicas continuaram a ser invadidas e ocupadas por particulares, sem que o Estado pudesse – ou quisesse – interferir. A estadualização das terras devolutas aumentou em muito a margem de manobra e o poder de pressão dos latifundiários locais, também conhecidos por coronéis (SILVA, 1996, p. 249-253).

O fenômeno do coronelismo é típico do período republicano que se inicia em 1889, apesar de vários dos seus elementos, dados pela clássica definição de Leal, já serem determináveis durante o Império e a Colônia:

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o “coronelismo” como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa. Por isso mesmo, o “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável (LEAL, 1993, p. 20).

Isso decorre, basicamente, da abolição da escravatura, do aumento do contingente eleitoral e da adoção do federalismo. O voto dos trabalhadores rurais, após a extinção da escravidão e a extensão do direito de sufrágio, passou a ter importância fundamental na República Velha. A influência política dos donos de terras (os coronéis) aumentou devido à dependência dessa grande parcela do eleitorado causada pela nossa estrutura agrária e fundiária. A adoção de um

40. De acordo com Lima (1990, p. 79): “Padrão da legislação estadual subsequente - boa ou má, cumprida ou descumprida -, a Lei de 1850 é, pois, verdadeiramente - repita-se - o último traço de nossa evolução administrativa, no capítulo das terras devolutas”.

regime representativo mais amplo que o do Império, com a existência dessa estrutura social e econômica arcaica, acabou por vincular os detentores do poder político aos donos de terras. Os dirigentes políticos interioranos deveriam garantir os votos de seus dependentes ao governo nas eleições estaduais e federais, consolidando, em troca, sua dominação política local. Com o federalismo e a existência, então, do governo estadual eletivo – não mais nomeado pelo poder central, como no Império –, tornou-se necessária a implantação de máquinas eleitorais nos Estados, baseadas no poder dos coronéis. Essas máquinas, além de garantir o compromisso coronelista, acabaram por determinar a instituição da chamada “política dos governadores” (LEAL, 1993, p. 253-254).

Os municípios não dispunham de grandes recursos para poder implementar as políticas públicas necessárias ao bem-estar de sua população e ao seu desenvolvimento. Praticamente todos dependiam financeiramente do governo estadual. Dessa forma, os estados só liberavam verbas – que também eram escassas a nível estadual – para os municípios onde os aliados do governador estivessem administrando. Se o governo municipal não apoiasse o estadual, não receberia o vital auxílio financeiro e, conseqüentemente, perderia o apoio de sua base eleitoral. Assim, explica-se o “governismo” de praticamente todas as situações municipais durante a Primeira República. Apesar da falta de grande autonomia legal, os chefes municipais – que custeavam todas as despesas do alistamento e das eleições – poderiam ter ampla autonomia *extralegal*, isto é, sua opinião prevaleceria no seio do governo em tudo o que dissesse respeito ao seu município. Isso ocorria até mesmo no tocante a assuntos de competência exclusiva da União ou dos estados, como a nomeação de certos funcionários considerados “estratégicos” para a manutenção do poder local – ou sua reconquista, caso ocorresse a pouca provável derrota eleitoral para algum grupo de oposição ao situacionismo estadual. Além disso, as autoridades estaduais e federais costumavam fechar os olhos para quaisquer arbitrariedades e violências cometidas por seus aliados nos municípios (LEAL, 1993, p. 35-36/45/51-52/177-180; FAORO, 1989, p. 620-622/629-639/646-654).

A manipulação do voto pelos coronéis e a dependência econômica dos municípios em relação aos estados resultou no domínio dos votos pelo governador, que decidia a composição da sua bancada estadual no Congresso Nacional e qual candidato à Presidência da República seria eleito no seu estado. O compromisso firmado entre o governo federal e os governos estaduais deu origem à famosa “política dos governadores”. Essa política foi institucionalizada pelo então presidente Campos Sales, evitando uma série de intervenções federais nos estados. A rotina da República Velha resumia-se aos acordos firmados pelo presidente com os governadores e a atuação do Poder Legislativo conforme o decidido entre aquelas partes. Nas negociações para a sucessão presidencial, o sucessor era legitimado por consultas do presidente aos chefes estaduais, particularmente de São Paulo e de Minas Gerais.

Essa estabilidade foi arranhada em 1910 e 1922 e quebrada em 1930, quando ocorreram as únicas eleições competitivas da Primeira República (LEAL, 1993, p. 229-230/244-248; FAORO, 1989, p. 563-569; LESSA, 1988, p. 105-110/138).

O sistema econômico da República Velha era baseado quase que exclusivamente no café. Essa cultura, inclusive, causou um dos “primeiros atos de dirigismo econômico” (JAGUARIBE, 1969, p. 170), em meio à firmemente arraigada crença econômica no *laissez faire*. Em 26 de fevereiro de 1906, foi firmado o célebre Convênio de Taubaté, entre São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, sem, naquele momento, o apoio federal. De acordo com o convênio, o governo compraria os excedentes da produção cafeeira. O financiamento dessa compra seria feito por meio de empréstimos externos, cujo serviço seria coberto com um imposto a ser cobrado sobre cada saca de café exportada – seria uma sobretaxa de F\$ 3,00 sobre cada saca de 60 kg de café. Ao mesmo tempo, os estados deveriam desencorajar a expansão das plantações. As medidas para conter esse aumento da produção não foram tomadas e, se e quando tomadas, revelaram-se infrutíferas. Como os lucros do café não caíram, pelo contrário, o que houve foi um aumento nos investimentos na produção de café. Devido a essa “timidez” ou ao desinteresse dos governos estaduais em inibir a expansão da lavoura cafeeira, armou-se uma verdadeira bomba-relógio que detonaria somente em 1929, levando o sistema político da República Velha consigo.

A superprodução prevista para 1906 fez que o Estado de São Paulo procurasse apoio para o plano de valorização do café. A manipulação das taxas cambiais e de empréstimos externos tinha como principal obstáculo o governo federal, chefiado na época pelo paulista Rodrigues Alves. Impedido de transferir a responsabilidade da proteção ao café para a União, São Paulo negociou o apoio de Minas Gerais e do Rio de Janeiro para firmar o Convênio de Taubaté, cuja maior parcela foi bancada financeiramente pelo governo paulista por meio de uma política de endividamento externo maciço.

Após o Convênio de Taubaté, a política de valorização do café passou a ser mantida pelo governo federal. A estrutura de repartição tributária da Constituição de 1891 fez que essa política se tornasse interessante para a União. A manutenção de uma política cambial favorável às exportações de café, com ocasional desvalorização da moeda, era, à primeira vista, onerosa para o governo federal, que pagava todos os seus débitos em moeda estrangeira. Isso se explica pelo fato de as importações – principal fonte de receitas da União – dependerem em grande escala do ritmo e do volume das exportações – fonte particularmente lucrativa de São Paulo. Os maiores prejudicados eram os estados que não tinham grandes receitas provenientes das exportações.⁴¹

41. Para mais informações sobre o Convênio de Taubaté e a valorização do café, ver Furtado (1991, cap. XXX).

Os grandes fazendeiros estavam sempre em busca de terras novas, tendo em vista a manutenção do sistema econômico predatório e extensivo que se manteve, mesmo com o fim da escravidão. Enquanto houvesse terras devolutas a ocupar, não haveria a necessidade de mudanças no sistema produtivo. Os coronéis, assim, tiveram papel de destaque no processo de apropriação privada das terras públicas, feito com a conivência das autoridades estaduais. A legislação estadual – especialmente em São Paulo – favorecia os grandes posseiros, obrigando o estado a registrar suas terras como se fosse um proprietário comum e facilitando a ocupação dos grandes posseiros com exigências fáceis de serem contornadas por eles. A condição para o posseiro virar proprietário, qual seja, a de manter-se por longo tempo sobre as terras, só era obtida pelos grandes posseiros. Afinal, eles eram os únicos com condições de se manterem sem serem expulsos, antes expulsando os outros, pois, além do poder armado de jagunços e capangas, eram bem relacionados com as autoridades estaduais. A conivência política com os grandes posseiros obviamente prejudicou os pequenos, que frequentemente eram expulsos para dar lugar à expansão do latifúndio. Esta é a causa profunda, embora não a única, de episódios como Canudos, Contestado e o cangaço (SILVA, 1996, p. 258-275/336-337/339).

4 REFORMA AGRÁRIA E DIREITO DE PROPRIEDADE: AVANÇOS E RETROCESSOS ENTRE 1930 E 1985

As questões agrária e fundiária recrudesceram a partir de 1930. As desigualdades sociais causadas pela má distribuição fundiária exigiam do Estado, agora prestador de políticas públicas, medidas que acabassem ou, ao menos, suavizassem a concentração de terras (CAMARGO, 1991, p. 123-126). Durante o período 1930-1964, a reforma agrária será uma reivindicação e preocupação constante, especialmente a partir do advento da Constituição de 1946.

A reforma agrária é, antes de mais nada, a mudança profunda da estrutura fundiária (SODERO, 1968, p. 93-95; SILVA, 1971, p. 18). Ela é tanto mais necessária, em determinado país, quanto maior for a desigualdade na distribuição da terra (SILVA, 1971, p. 22). O fundamento básico da reforma agrária é o da função social da propriedade, tendo em vista que a terra é um meio de produção (SODERO, 1968, p. 33-34/89-92). Outra questão pertinente à reforma agrária diz respeito à sua aplicação. Esta deve ser realizada em propriedades particulares, não em propriedades pertencentes ao poder público. Segundo Sodero,

Tendo sua expressão principal na modificação da estrutura fundiária, diz a Reforma Agrária respeito aos bens imóveis rurais de particulares, que se situam no território nacional. Reforma Agrária não se faz em terras públicas, em terras de domínio público, sejam estas federais, estaduais ou municipais. Ela se aplica aonde existem graves distorções fundiárias, em áreas de propriedade particular, pois se promovesse

“colonização” de glebas públicas, permaneceria a distorção em aprêço, manifestada pelos dois extremos do latifúndio e minifúndio e não estaria solucionado o problema, neste aspecto (SODERO, 1968, p. 224).

A reforma agrária é um processo de mudança da estrutura fundiária, necessariamente amplo, pois precisa beneficiar parcela significativa da população sem terra. Sua aplicação não pode ficar sendo protelada e arrastada indefinidamente. A modificação da estrutura fundiária por intermédio da reforma agrária deve ser necessariamente drástica, pois não se trata de concessão passageira visando amainar as demandas sociais. O cerne das políticas de reforma agrária é a redistribuição da propriedade. As políticas de apoio e assistência são extremamente importantes, mas secundárias em relação à redistribuição da terra. Decorre disto a característica fundamental deste tipo de política agrária: ser um processo redistributivo de renda (SILVA, 1971, p. 38-46).

O propósito político da reforma agrária é, fundamentalmente, o da estabilização das relações sociais pela modificação da estrutura fundiária e de classes na agricultura. Um de seus objetivos é a criação de uma “classe média” rural, incrementando o mercado consumidor do país e reduzindo os riscos de uma profunda instabilidade social. Além disso, a reforma agrária é uma potencial fonte de geração de empregos, contribuindo para desenvolver as forças produtivas no setor agrícola, induzindo à sua modernização (SILVA, 1971, p. 74-83; JANVRY, 1990, p. 203/211-214/218-219).

O tenentismo, alçado ao poder junto com Getúlio Vargas, possuía entre suas bandeiras a mudança nas relações agrárias. Enquanto movimento, o tenentismo foi política e ideologicamente difuso, com destacado predomínio militar. As primeiras revoltas têm a característica de uma tentativa insurrecional independente de setores civis, vistos com desconfiança. Apesar da indefinição ideológica, o tenentismo possuía vários pontos de concordância entre seus membros. Eles, os tenentes, seriam os responsáveis únicos pela regeneração nacional e pela pureza das instituições republicanas. A verdade da representação deveria ser assegurada por meio de eleições honestas, com voto secreto, regularização do alistamento eleitoral e reconhecimento dos resultados pelo Poder Judiciário, o poder mais distante dos políticos. A revolução deveria ser feita de forma autônoma ao povo, que não soube romper com a passividade para derrubar as oligarquias. O Exército deveria ser a proteção da nação contra a eventual indisciplina popular.

A grande prevenção dos tenentes, entretanto, se dava com os políticos – e vice-versa. Essa prevenção não impediria a aliança do tenentismo com setores oligárquicos dissidentes para promover a Revolução de 1930, embora fosse a causadora de uma série de problemas no período pós-revolucionário. A proposta que congregava todo o movimento era a de centralização e a crítica ao liberalismo (FAUSTO, 1994, p. 57-58/61-69/75).

Para promover a centralização com aumento dos poderes da União, o tenentismo incorporou parte das críticas antiliberais de Alberto Torres, que publicou, em 1914, um estudo denominado *A organização nacional*, no qual criticava a Constituição de 1891 e propunha uma nova estrutura para o Estado brasileiro. Para ele, essa constituição era exótica, imposta, sem existência real na vida do país. Ela precisaria ser revisada urgentemente para poder instituir uma efetiva coordenação dos interesses nacionais. Torres combatia a grande propriedade, chegando a afirmar:

A grande propriedade é um mal que não pode ser extinto no Brasil, mas deve ir sendo progressivamente limitado, e energeticamente combatidos os abusos e vícios que acarreta. Oprimindo as populações, com a dificuldade oposta à formação da pequena propriedade e a precária posição a que submete o trabalhador, é uma verdadeira diátese econômica. É mister sanar-lhe este efeito, desastroso para toda a economia do país (TORRES, 1978, p. 206-207).

Para Torres, o Estado deveria estimular o pequeno trabalhador rural, favorecendo os centros agrários. Para isso, as cidades e as vilas do interior deveriam ser desenvolvidas e os lavradores, receber educação profissionalizante do Estado. Dessa maneira, ao lado da grande cultura, seria fundada a pequena lavoura para produção de consumo – isto é, alimentos para o abastecimento interno –, incluindo na sociedade setores antes marginalizados e dotando o país de uma vasta classe trabalhando na produção de alimentos. Torres (1978, p. 132-135/207-209) considerava o progresso das culturas de consumo um problema vital para o Brasil, que deveria se transformar em uma nação de pequenos proprietários.

Vitoriosa a revolução, os tenentes e as lideranças afins agruparam-se no Clube 3 de Outubro, onde prepararam um documento denominado *Esboço do Programa de Reconstrução Política e Social do Brasil*. Neste programa, propunha-se a reforma agrária, com o Estado encarregado de reduzir ao mínimo todas as formas de latifúndio, especialmente os próximos ao litoral e às vias de transporte e comunicação. O cultivo da terra seria compulsório. Caso contrário, o Estado deveria transformar a área improdutiva em núcleos coloniais. A pequena propriedade rural seria estimulada por meio da transferência de lotes de terras cultiváveis aos trabalhadores rurais. As terras devolutas ilegalmente ocupadas reverteriam ao patrimônio público para serem utilizadas na colonização pelas cooperativas. O programa propunha ainda a instituição de um imposto territorial rural progressivo, a criação de um tribunal de terras para a resolução de litígios referentes a propriedade, posse e exploração da terra e a extensão da legislação trabalhista aos trabalhadores rurais (CAMARGO, 1991, p. 134-136).

A reconstitucionalização do país fez que o tenentismo e o Clube 3 de Outubro perdessem boa parte da influência que detinham no governo provisório, agora constitucional. No entanto, claramente influenciada pela Constituição alemã de Weimar, a Constituição de 1934 inaugurou a mudança da concepção de propriedade em seu Art. 113, item 17:

Art. 113 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 17) *É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou colectivo, na forma que a lei determinar.* A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito a indenização ulterior (grifo nosso).

Ou seja, a determinação do conteúdo do direito de propriedade estava, como no Art. 153 da Constituição de Weimar, reservada à lei. O legislador, de acordo com a Carta constitucional de 1934, poderia limitar livremente o direito de propriedade, que perdia, assim, seu caráter histórico de absolutividade.⁴²

A Constituição de 1946 tratou da propriedade em dois dispositivos: um, o Art. 141, § 16,⁴³ situado no capítulo dos direitos e das garantias individuais; e o outro, o Art. 147,⁴⁴ localizado no capítulo da ordem econômica e social. Apesar do retrocesso em matéria de desapropriação, a função social da propriedade estava consagrada no texto constitucional. Os dispositivos sobre a indenização prévia e em dinheiro podem ser explicados como uma reação da Assembleia Constituinte ao intervencionismo consagrado no Estado Novo (CAMARGO, 1991, p. 143-144).

A reforma agrária volta ao centro das preocupações governamentais com o retorno de Vargas à Presidência da República. Tem início uma série de iniciativas de reformulação agrária a serem feitas por meio do Estado. O presidente propôs a regulamentação e a utilização do Art. 147 da Constituição. Para tanto, enviou um projeto

42. O Estado Novo manteve o novo conceito de propriedade, conforme o Art. 122, 14 da Carta de 1937: "Art. 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes: 14) O direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício". Além disso, Getúlio Vargas baixou o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, que dispunha sobre a desapropriação por utilidade pública, em vigor até hoje.

43. "Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade nos termos seguintes: § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito e a indenização ulterior".

44. "Art. 147 - O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos" (grifo nosso).

de lei sobre a desapropriação por interesse social, que regulamentava o Art. 147. Este projeto ficou esquecido na Câmara dos Deputados até 1962, quando foi aprovado por pressão do presidente João Goulart. Foi enviada também uma proposta de extensão da legislação trabalhista ao campo, consubstanciando-se no embrião do futuro Estatuto do Trabalhador Rural. Além disso, foi criada, por sugestão de Rômulo de Almeida, a Comissão Nacional de Política Agrária, que funcionaria como um órgão de estudos e planejamento. Esta existiu até 1962, quando foi substituída pelo Conselho Nacional de Política Agrária. O grande tema debatido era o obstáculo constitucional à desapropriação para a reforma agrária. A comissão chegou a propor que os casos referentes aos latifúndios improdutivos deveriam ser analisados exclusivamente sob o Art. 147 da Constituição, e não sob o Art. 141, § 16 (CAMARGO, 1991, p. 147-150/152).

A industrialização foi o cerne do governo Juscelino Kubitschek, que também buscou tentar implementar uma política de cunho reformista. No entanto, a conjuntura política impediu o presidente de atuar decisivamente, especialmente no tocante à reforma agrária. O reformismo acabou atuando de forma indireta. A questão agrária, por exemplo, foi enfrentada por intermédio da problemática das desigualdades regionais, notadamente no Nordeste (CAMARGO, 1991, p. 154-155).⁴⁵ De acordo com Camargo:

Não resta dúvida que, nestes anos, como nos seguintes, a politização da questão agrária será indissociável do soerguimento e recuperação das áreas marginalizadas (nas quais as populações camponesas são as mais atingidas) pelo deslocamento do sopro reformista da solução, conflituosa, do desequilíbrio entre as classes para a correção, integrada, do desequilíbrio entre regiões (CAMARGO, 1991, p. 161).

A experiência da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) enfatizou a necessidade de um planejamento global que regulasse o uso da terra e combatesse o latifúndio improdutivo. As políticas dessa superintendência não atacavam de frente a concentração de terras, mas visavam gerar condições que modificassem a estrutura fundiária. Os reformistas saíram fortalecidos, pois a Sudene deixou à vista focos de miséria até então desconhecidos ou escondidos da opinião pública. Neste contexto, gerou-se uma nova mentalidade, favorável a amplas reformas estruturais, denominadas reformas de base, com destaque para a reforma agrária (CAMARGO, 1991, p. 160-168/189).⁴⁶

A implementação das reformas de base, especialmente a agrária, foi a principal discussão do governo João Goulart, tanto na fase parlamentarista como na presidencialista. Inúmeros setores se posicionaram a favor da reforma agrária: o

45. Sobre o ressurgimento e o tratamento da questão das desigualdades regionais na década de 1950, ver Bercovici (2003, p. 94-110).

46. Sobre a vinculação da criação e da implantação da Sudene com as reivindicações por reformas de base, ver Bercovici (2003, p. 110-114).

governo, políticos e entidades da sociedade civil. No entanto, a multiplicidade de propostas, a insistência dos proprietários em vetar uma rápida redistribuição de terra e a resistência dos setores radicais em negociar com os mais conservadores ou moderados geraram um impasse que levou à radicalização (CAMARGO, 1991, p. 201-202/211-213), que perdurou até a queda do regime democrático.

A reforma agrária só poderia ser promovida efetivamente com a mudança da Constituição. Dessa maneira, a exigência da reforma constitucional se acrescentou às reformas de base, colocando o governo sob suspeita ainda maior dos setores mais conservadores da sociedade (CAMARGO, 1991, p. 200-201/211-213). O Executivo pressionou o Congresso Nacional e inúmeros projetos sobre a questão agrária parados há anos foram aprovados. Um deles foi a Lei nº 4.132, de 10 de julho de 1962, que dispõe sobre a desapropriação por interesse social – cujo projeto havia sido encaminhado, como vimos, ainda por Vargas. Foi também finalmente aprovado o Estatuto do Trabalhador Rural (Lei nº 4.214, de 2 de março de 1963). Em 11 de outubro de 1962, o governo criou a Superintendência de Reforma Agrária (Supra), autarquia ligada diretamente à Presidência da República, cuja missão seria a de criar condições políticas e institucionais para a execução da reforma agrária (CAMARGO, 1991, p. 202-204).

Com o retorno do país ao presidencialismo, em janeiro de 1963, João Goulart adquiriu plenos poderes para tentar promover as reformas de base. Celso Furtado foi encarregado de elaborar um plano de desenvolvimento, denominado Plano Trienal. De acordo com esse plano: “A atual estrutura agrária do País erigese, assim, em grave empecilho à aceleração do desenvolvimento da economia nacional, impondo-se o seu ajustamento às exigências e necessidades de progresso da sociedade brasileira” (BRASIL, 1962, p. 149). O Plano Trienal identificava a origem do atraso relativo da agricultura brasileira (a baixa produtividade e a pobreza das populações rurais) com a deficiente estrutura agrária existente no país. O traço marcante era a absurda e antieconômica distribuição de terras, situada entre dois extremos. De um lado, os poucos que controlam extensões gigantescas, cujas dimensões impedem ou dificultam a sua utilização produtiva. De outro, os inúmeros proprietários de pequenos lotes, inferiores a dez hectares, cuja extensão é insuficiente para assegurar a subsistência familiar. A concentração da propriedade, de acordo com o plano, estimula o absenteísmo e cria formas de exploração da terra injustificáveis socialmente e danosas economicamente (BRASIL, 1962, p. 140-149).

A reforma agrária era proposta no Plano Trienal, devendo observar os seguintes objetivos mínimos:

- a) nenhum trabalhador que, durante um ciclo agrícola completo, tiver ocupado terras virgens e nelas permanecido sem contestação, será obrigado a pagar renda sobre a terra

economicamente utilizada; b) nenhum trabalhador agrícola, foreiro ou arrendatário por dois ou mais anos em uma propriedade, poderá ser privado de terras para trabalhar, ou de trabalho, sem justa indenização; c) nenhum trabalhador que obtiver da terra em que trabalha – ao nível da técnica que lhe é acessível - rendimento igual ou inferior ao salário mínimo familiar, a ser fixado regionalmente, deverá pagar renda sobre a terra, qualquer que seja a forma que esta assuma; d) tôdas as terras, consideradas necessárias à produção de alimentos, que não estejam sendo utilizadas ou o estejam para outros fins, com rendimentos inferiores à médias estabelecidas regionalmente, deverão ser desapropriadas para pagamento a longo prazo (BRASIL, 1962, p. 194-195).

As derrotas do governo no Congresso Nacional geraram uma campanha nacional de pressão contra o Legislativo e a favor das reformas de base (CAMARGO, 1991, p. 213-215/218-219). O ponto alto dessa campanha seria o Comício das Reformas, realizado em 13 de março de 1964, no Rio de Janeiro. Com a presença de quase todas as lideranças reformistas, o presidente João Goulart assinou o Decreto nº 53.700, em que considerava de interesse social, portanto passíveis de desapropriação, os imóveis de mais de 500 hectares situados até a 10 quilômetros da margem das rodovias, das ferrovias e dos açudes. Com este decreto, o presidente unificou contra si e contra o regime a classe dos proprietários (CAMARGO, 1991, p. 221-222).

Os militares, assim que assumiram o poder, trataram de revogar o Decreto nº 53.700, de 13 de março de 1964, e extinguiram a Supra. No entanto, a questão agrária não poderia ser deixada de lado. A reestruturação do setor agrário era uma necessidade do avanço da industrialização e das próprias condições econômicas do país, além de servir como elemento de legitimação social do novo regime. Para tanto, o marechal Castello Branco pressionou o Congresso Nacional no sentido de aprovar uma emenda à Constituição de 1946, que eliminava as exigências da indenização em dinheiro no caso de desapropriação. Esta foi a Emenda nº 10, de 9 de novembro de 1964. A partir desta emenda, a desapropriação por interesse social seria realizada mediante prévia e justa indenização em títulos especiais da dívida pública. Caía o retrocesso implantado na Carta constitucional de 1946, que praticamente inviabilizava a reforma agrária no Brasil.

O primeiro diploma legal aprovado no bojo da Emenda nº 10 foi a Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida como Estatuto da Terra. O estatuto, enquanto projeto de reestruturação do setor agrário, não se colocou frontalmente contra os interesses dos grandes proprietários que apoiavam o regime militar. A sua tônica principal era o combate ao minifúndio e latifúndio improdutivos, mas a prioridade deveria ser a modernização e o aumento da produtividade do setor rural. As propriedades geridas da maneira tradicional possuíam a opção de se adequarem ao novo padrão produtivo pelas facilidades creditícias por parte do Estado. A produção agropecuária, com o estatuto, recebeu um forte estímulo para adotar a organização empresarial.

A exigência do cadastramento prévio e global das propriedades rurais em todo o país, que seria realizado pelo recém-criado Instituto Brasileiro de Reforma Agrária (Ibra), acabou por adiar as transformações prometidas pelo Estatuto da Terra. Segundo José Gomes da Silva, em vez de aplicar as suas verbas na desapropriação por interesse social, o Ibra acabou por empregá-las quase totalmente na confecção do cadastro. Os Decretos nºs 55.889 e 55.891, ambos de 31 de março de 1965, acabaram por fazer prevalecer a primazia do cadastro, do zoneamento e da tributação sobre a desapropriação como meios de execução da reforma agrária. A desapropriação por interesse social foi relegada a segundo plano pelo instituto, que nunca atuou decisivamente na consecução da reforma agrária. A ênfase do Ibra sempre foi dada à tributação progressiva, não à desapropriação, como meio de obtenção da reforma agrária (SILVA, 1971, p. 149-151/179-189).

Na realidade, a preocupação fundamental do Estatuto da Terra foi a modernização das atividades agropecuárias, servindo apenas como um instrumento de legitimação do regime militar. O estatuto, nas palavras de José Gomes da Silva, “foi desperdiçado” (SILVA, 1971, p. 145).⁴⁷ e falhou em sua intenção de promover a reforma agrária. As únicas mudanças ocorridas durante o regime militar foram a edição do Decreto-Lei nº 554, de 25 de abril de 1969, que passou a regular o processo judicial de desapropriação por interesse social, de imóvel rural para fins de reforma agrária, a fusão do Ibra, do Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário (Inda) e do Grupo Executivo da Reforma Agrária (Gera) e a concentração de suas atribuições no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incrá), criado pelo Decreto-Lei nº 1.110, de 3 de julho de 1970.

5 A PROPRIEDADE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: O DEBATE ATUAL

O regime jurídico da propriedade tem seu fundamento na Constituição. Nas palavras de Tepedino: “A propriedade, todavia, na forma em que foi concebida pelo Código Civil, simplesmente desapareceu no sistema constitucional brasileiro, a partir de 1988. A substituição da idéia de aproveitamento pro se pelo conceito de função de caráter social provoca uma linha de ruptura” (TEPEDINO, 1997, p. 315). A Constituição garante o direito de propriedade, mas só se esta cumprir com sua função social (Art. 5º, XXII e XXIII e Art. 170, II e III), princípio constitucional que é autoaplicável (COMPARATO, 2000, p. 141-143).

O fato de a propriedade estar inserida, no seu aspecto geral, entre as normas de previsão dos direitos individuais, segundo José Afonso da Silva, assegura o reconhecimento do instituto; porém, não de acordo com as concepções privatistas clássicas (SILVA, 2000, p. 273-274/786; TEPEDINO, 1997, p. 312-316).

47 Sobre a política agrária do regime militar, ver Gonçalves Neto (1997).

A propriedade privada sempre foi justificada enquanto modo de proteção do indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, como modo de garantia da sua subsistência. Na civilização industrial, a propriedade deixou de ser o único modo de obter a subsistência, pois há uma série de direitos e garantias com essa finalidade, além de prestações sociais asseguradas ou devidas pelo Estado. Enquanto instrumento garantidor da subsistência individual e familiar, ou seja, da dignidade da pessoa humana, a propriedade é um direito individual e cumpre uma função individual, não sendo imputada a ela a função social. Neste campo, os eventuais abusos se deparam com as limitações do poder do Estado. Esta propriedade, prevista no Art. 5º, XXVI, e no Art. 185 da CF/88, é a que exerce função individual e, neste sentido, é um direito fundamental (COMPARATO, 1986, p. 73; 2000, p. 139-141). De acordo com Comparato:

Escusa insistir no fato de que os direitos fundamentais protegem a dignidade da pessoa humana e representam a contraposição da justiça ao poder, em qualquer de suas espécies. Quando a propriedade não se apresenta, concretamente, como uma garantia da liberdade humana, mas, bem ao contrário, serve de instrumento ao exercício de poder sobre outrem, seria rematado absurdo que se lhe reconhecesse o estatuto de direito humano, com todas as garantias inerentes a essa condição, notadamente a de uma indenização reforçada na hipótese de desapropriação (COMPARATO, 2000, p. 140-141).

A Carta constitucional prevê três tipos de desapropriação para a propriedade. O primeiro é a desapropriação comum, por utilidade pública ou interesse social, nos termos do Art. 5º, XXIV, e Art. 182, § 3º. Neste caso, a indenização deve ser prévia e em dinheiro. O segundo é a “desapropriação-sanção” (SILVA, 1995, p. 50/67) da propriedade urbana, que pune o não cumprimento do Art. 182, § 4º,⁴⁸ cuja indenização é mediante pagamento de títulos da dívida pública com emissão previamente autorizada pelo Senado Federal.⁴⁹ Finalmente, há a desapropriação para fins de reforma agrária do Art. 184 da Constituição. A indenização, de acordo com este artigo, deve ser prévia, justa e em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até 20

48. Art. 182, § 4º: “É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais”.

49. Em relação à autorização do Senado, um esclarecimento: a emissão deve ser autorizada por esta instituição não por se tratar de desapropriação, mas por ser emissão de títulos públicos. Desde a Constituição de 1934, a emissão destes títulos pelos estados e municípios é controlada pelo Senado. Já a União pode emitir títulos da dívida agrária, por exemplo, para realizar a reforma agrária sem necessidade de autorização do Senado. Por isto, deve-se ter cautela com as propostas de emenda constitucional que concedem permissão aos estados e municípios para também realizarem reforma agrária. Sem a possibilidade de emissão de títulos públicos para o pagamento das desapropriações, está-se diante de um brutal retrocesso na questão da reforma agrária, que será praticamente inviabilizada.

anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei. A exceção é feita às benfeitorias úteis e necessárias, cuja indenização deverá ser feita em dinheiro (Art. 184, § 1º). O procedimento contraditório especial, de rito sumário, para o processo judicial de desapropriação deve ser definido por meio de lei complementar (Art. 184, § 3º). Os dispositivos constitucionais sobre a reforma agrária foram regulamentados pela Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e o procedimento contraditório especial é regulado pelas disposições da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, com alterações introduzidas pela Lei Complementar nº 88, de 23 de dezembro de 1996.

Os demais procedimentos de desapropriação estão fixados na legislação federal:⁵⁰ Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941 (desapropriação por necessidade ou utilidade pública), e Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962 (desapropriação por interesse social). As duas formas de desapropriação têm em comum o fato de a indenização ser prévia e em dinheiro. A desapropriação só será indenizada com títulos da dívida pública nos casos da desapropriação para reforma agrária (Art. 184) e da “desapropriação-sanção” (Art. 182, § 4º, III).

A desapropriação por utilidade pública pode ser efetuada pela União, pelos estados e pelos municípios. No tocante à desapropriação por interesse social, a prevista na Lei nº 4.132/1962 também é de competência destas três instâncias. No entanto, a desapropriação para fins de reforma agrária é de competência exclusiva da União e a “desapropriação-sanção” é de competência exclusiva dos municípios.

A principal diferença entre a desapropriação por utilidade pública e a por interesse social – além, obviamente, das hipóteses legais que as autorizam – é o prazo de caducidade da declaração de utilidade pública (cinco anos) e o da declaração de interesse social (dois anos) (MELLO, 2001, p. 718-720). O procedimento de ambos os tipos de desapropriação é o mesmo. Há duas fases: a fase declaratória (o poder público declara a utilidade pública ou o interesse social da propriedade para fins de desapropriação) e a fase executória (atos pelos quais o poder público promove a desapropriação). Se houver acordo entre as partes sobre a indenização, a fase executória será exclusivamente administrativa. Se não houver acordo, a fase executória será judicial. O procedimento judicial, para ambas as desapropriações, é o fixado pelo Decreto-Lei nº 3.365/1941 (Arts. 11 a 30), e o rito é o rito ordinário (Art. 19). Só podem ser discutidas questões referentes ao valor da indenização ou ao vício processual (Arts. 9º e 20 do Decreto-Lei). Se o proprietário se sentir lesado no tocante aos fundamentos ou a eventuais ilegalidades da desapropriação, ele mesmo deve propor outra ação (DI PIETRO, 2000, p. 155).

50. Desapropriação é matéria de competência exclusiva da União, de acordo com o Art. 22, inciso II da CF/88.

5.1 Propriedade e reforma urbana

O capítulo da ordem econômica constitucional referente à política urbana (Arts. 182 e 183), busca institucionalizar o acelerado processo de desenvolvimento urbano no país, cuja principal consequência é o fato de a imensa maioria da população brasileira ter se tornado urbana em menos de 30 anos.⁵¹ Entre as principais inovações trazidas para a política urbana na Constituição estão a “gestão democrática da cidade”,⁵² a concepção de um “direito à cidade” e das funções sociais da cidade (SAULE, 2007, p. 47-64), além da identificação do conteúdo da função social da propriedade com o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbana (FERNANDES, 1998a, p. 218-221).⁵³

Em relação ao planejamento urbano, uma instituição pouco aproveitada nos últimos anos é a região metropolitana (RM), prevista no Art. 25, § 3º da CF/88⁵⁴ – sobre a definição de região metropolitana e sua concepção constitucional, ver especialmente Alves (1998, p. 14-22) – que, segundo Grau (1983, p. 41-46), é uma “região de serviços”; ou seja, é uma área de prestação de determinados serviços públicos, de interesse comum de vários municípios, devendo, por isso, ser prestados sob uma administração de caráter intermunicipal.⁵⁵ O caráter constitucional da região metropolitana, de acordo com Alves (1998, p. 27/35-48), é funcional, tendo em vista a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. A propósito, a titularidade destes serviços públicos comuns não pode ser atribuída, de maneira exclusiva, a nenhum dos entes federados envolvidos, mas a ambos, o que exige a cooperação entre estado e municípios, que pode ser mais bem promovida com a RM. No tocante ao planejamento, característica importante da região metropolitana, a ação planejadora está ligada à realização dos serviços públicos de interesse comum. O planejamento metropolitano, isto é, a elaboração de um plano urbanístico para a prestação dos serviços comuns, segundo Eros Grau, é voltado, essencialmente, para a ordenação urbana (GRAU, 1983, p. 44-46).⁵⁶

51. Em sentido contrário, Veiga, J. E. da., *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*, 2. ed., Campinas, Autores Associados, 2003, p. 31-66, sustenta que a maior parte dos municípios brasileiros (aproximadamente 80%), onde vivem 30% da população, é essencialmente rural, apesar de estes serem denominados oficialmente como “cidades”. Sobre o debate em torno da questão urbana na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, ver Saule Jr. (1997, p. 25-42).

52. Sobre a “gestão democrática da cidade”, ver as considerações de Bucci (2003, p. 322-327). Para um exemplo concreto das dificuldades colocadas pelos detentores do poder econômico privado à gestão democrática da cidade, ver Bercovici (2005, p. 208-221).

53. Para a crítica à vinculação da função social da propriedade ao conteúdo do plano diretor, que teria sido um expediente para protelar a concretização da função social da propriedade urbana, ver Maricato (2000, p. 174-175). Curiosamente, ainda segundo Maricato (2000, p. 136-144), foi durante o período de auge do planejamento urbano no Brasil que as cidades mais cresceram de forma desordenada, revelando o desencontro entre o discurso do planejamento urbano e a real produção do espaço urbano.

54. Artigo 25, § 3º da CF/88: “Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”.

55. Sobre a importância dos serviços urbanos, ver também Silva (2004, p. 263-309).

56. Para a história do planejamento urbano no Brasil, ver, ainda, Villaça (2004, p. 171-241).

A evolução da legislação urbana reflete as contradições e as tensões nas relações entre estado, proprietários, construtores e a população, desempenhando uma função importante na ordenação das cidades e na estruturação do espaço urbano, devendo receber destaque o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição (FERNANDES, 1998a, p. 203-207/212-214/221-228; MARICATO, 2002, p. 96-113). Apesar dos avanços legislativos, como o reconhecimento do direito à regularização fundiária (Art. 2º, XIV, do Estatuto da Cidade), assim como o do direito fundamental à habitação (Art. 6º da Constituição), a doutrina brasileira do direito urbanístico caracteriza-se, em sua maior parte, pelo seu formalismo, não tendo se dado conta da real dimensão das relações urbanas e da dinâmica político-econômica do processo de urbanização. Além disso, os autores da doutrina brasileira do direito urbanístico costumam se preocupar exclusivamente com a cidade “oficial”, ignorando a cidade “ilegal”, onde vive a maior parte da população. Como bem afirmam Maricato (2000, p. 147-152/162-165) e Fernandes (1998b, p. 3-11; 2008, p. 52-59), legalidade e ilegalidade são duas faces do mesmo processo de produção do espaço urbano; afinal, a ilegalidade é funcional para a cidade legal.⁵⁷

O tema central da política urbana é a questão fundiária e imobiliária, a disputa pela apropriação das rendas imobiliárias, ou seja, o conflito em torno da propriedade. Segundo Ermínia Maricato, a invasão de terras urbanas é característica do processo brasileiro de urbanização, segregador e excludente na ocupação do solo. A ilegalidade é tolerada, desse modo, como uma válvula de escape para um mercado fundiário especulativo (FERNANDES, 1998a, p. 213-214; 2008, p. 45-48; MARICATO, 2000, p. 152-162/184-185; 2002, p. 81-94). A alternativa a este processo, inclusive constitucionalmente prevista, é o reconhecimento do conflito urbano, com a construção de um espaço de participação social para dar visibilidade aos conflitos sociais, buscando meios democráticos para solucioná-los (MARICATO, 2000, p. 180-181; 2002; p. 71-74).

A utilização do solo urbano é, segundo a Constituição, submetida às leis urbanísticas e ao plano diretor do município. As diretrizes para o desenvolvimento urbano – inclusive habitação, saneamento básico e transportes – são de competência da União (Art. 21, XX). No entanto, a competência para legislar sobre direito urbanístico é concorrente (Art. 24, I, e Art. 30, II), ou seja, União, estados e municípios podem legislar sobre a matéria, desde que se respeitem as normas gerais fixadas pela União. Caso não exista legislação federal sobre o assunto, a competência legislativa é plena até a elaboração de lei federal sobre normas gerais, que suspende a legislação estadual ou municipal apenas no que lhe for contrário. Além disso, as políticas públicas habitacionais são competência comum (Art. 23, IX)

57. Sobre a questão da habitação social, ver, especialmente, Maricato (2002, p. 118-119/125-151).

da União, dos estados e dos municípios. Isto significa que as três esferas devem atuar nesta área, de preferência coordenadamente, pois a responsabilidade é comum a todas as esferas de governo: qualquer uma delas pode ser cobrada ou pressionada para a execução de uma política habitacional. Portanto, a propriedade urbana está sujeita às leis urbanísticas – federais, estaduais ou municipais – e, especialmente, ao plano diretor, nas cidades com mais de 20 mil habitantes. As condições para se exigir a desapropriação da propriedade urbana estão nestas leis e no plano diretor, caso exista.

A “desapropriação-sanção” da propriedade urbana, cuja indenização seria feita por títulos da dívida pública, apresenta, no entanto, sérios problemas. Em primeiro lugar, a lei federal que deveria regulamentá-la só foi aprovada pelo Congresso Nacional recentemente, 12 anos após a promulgação da Constituição: trata-se do Estatuto da Cidade. Além do atraso, este estatuto acabou propiciando um prazo demasiado longo para que o município possa se utilizar da “desapropriação-sanção”: em primeiro lugar, a lei municipal deve estabelecer as condições e os prazos – nunca inferiores a um ano⁵⁸ – do parcelamento, da edificação ou da utilização compulsórios do solo urbano subutilizado (Art. 5º, *caput*, do Estatuto da Cidade). Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos, o município poderá cobrar o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo, pelo prazo de cinco anos consecutivos (Art. 7º do Estatuto da Cidade). Finalmente, passados estes cinco anos de cobrança do IPTU progressivo, sem que o proprietário tenha cumprido sua obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá desapropriar o imóvel subutilizado, com pagamento em títulos da dívida pública (Art. 8º).

Para complicar, ainda, a viabilidade da “desapropriação-sanção”, é comum a falta de um requisito essencial: o plano diretor dos municípios com mais de 20 mil habitantes. Sem o plano diretor, não há como ser proposta a “desapropriação-sanção”.⁵⁹ O próprio Estatuto da Cidade determina, expressamente, que o plano diretor é obrigatório também para as cidades onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no Art. 182, § 4º da Constituição Federal, ou seja, a “desapropriação-sanção” (Art. 41, III). É essencial, para que não se pague a indenização em dinheiro para a desapropriação da propriedade urbana,

58. Determinação que consta do Art. 5º, § 4º do Estatuto da Cidade.

59. Esta necessidade de elaboração do plano diretor, prevista no Art. 182 da Constituição, está ligada, também, à polêmica da instituição da progressividade do IPTU. Não nos cabe, neste artigo, entrar nesta discussão. No entanto, discordamos da posição tomada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que vem considerando a cobrança de IPTU progressivo inconstitucional por falta de plano diretor, e da lei federal que regulamenta o Art. 182 – requisito agora cumprido com a Lei nº 10.257/2001. Seguimos o entendimento de Carrazza (1999, p. 77-83), que destaca estarem envolvidos na progressividade do IPTU dois princípios: o da função social da propriedade (Art. 156, § 1º, e Art. 182 da Constituição), de acordo com o plano diretor do município, e o da capacidade contributiva (Art. 145, § 1º, da Constituição). Um princípio não exclui o outro, mas ambos se complementam e permitem que, enquanto não for elaborado o plano diretor do município – a lei federal já existe –, seja cobrado o IPTU progressivo com base no princípio da capacidade contributiva.

a elaboração do plano diretor. Aliás, com a nova legislação, este, inclusive, serve para definir o cumprimento ou descumprimento da função social da propriedade urbana (Art. 39 do Estatuto da Cidade).⁶⁰

5.2 Propriedade e reforma agrária

Finalmente, em termos espaciais, a ordem econômica constitucional busca ordenar a política agrícola (Art. 187) e a política fundiária e de reforma agrária (Arts. 184 a 186 e 188 a 191).⁶¹ A narrativa liberal da modernização agrária, segundo Juares Rocha Guimarães, caracteriza-se pela defesa implacável da propriedade, organização da produção para a maximização de lucros e inserção direta da agricultura brasileira no mercado mundial. Desse modo, esvazia-se o desenvolvimento agrário, cada vez mais mercantilizado e voltado à geração de divisas com a exportação de *commodities*. Este foi o percurso seguido no pós-1964, que tornou o campo complementar à modernização urbana, dando origem ao agronegócio (*agribusiness*). A modernização das relações produtivas no campo, com a empresarialização e o agronegócio, no entanto, não alterou o sistema de concentração fundiária. Embora elogiado por representar um setor em que o país tem liderança no mercado internacional, a lógica do agronegócio é a mesma lógica de concentração, exploração e exclusão que caracteriza o modelo agrário brasileiro (GUIMARÃES, 2008, p. 276-279; BUAINAIN, 2008, p. 17-20; FERNANDES, 2008, p. 210-212).

A demanda por terra no Brasil, embora os números variem de 1,5 milhão – dados da pesquisa da Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO)/Incrá – a 3,5 milhões – dados da pesquisa da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal)/Ipea – de famílias, representa uma necessidade muito superior à capacidade do Estado responder adequadamente a esta demanda, o que representa a origem de muitos dos conflitos pela terra no país. Estes conflitos, no entanto, após a CF/88, também se acirraram em virtude do fortalecimento dos movimentos sociais de trabalhadores sem terra e pequenos produtores, que constantemente pressionam o poder público para a realização da reforma agrária. É neste sentido que Antônio Márcio Buainain afirma que, no Brasil, a reforma agrária se realiza mediante o conflito (BUAINAIN, 2008, p. 41-61).⁶² Ao se estruturar desta forma reativa, a reforma agrária no Brasil acabou por se tornar uma política ordinária, cíclica, rotineira, tendo retirado o seu caráter extraordinário, de necessidade de adoção de soluções mais duradouras (MARTINS, 2004, p. 127-131), como determina o texto constitucional.

60. Art. 39 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei."

61. Os dispositivos sobre a reforma agrária foram os que geraram, talvez, a maior disputa ideológica durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Para um testemunho e uma análise desta disputa, ver Silva (1989).

62. Para uma análise sobre a conflitualidade e a questão agrária, ver Fernandes (2008, p. 175-182).

De acordo com a Constituição, a reforma agrária atinge os imóveis rurais que não cumprem com a sua função social. A propriedade rural deve cumprir sua função social mediante o atendimento, simultâneo, dos requisitos explicitados no Art. 186 da Carta constitucional: *i*) aproveitamento racional e adequado; *ii*) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; *iii*) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e *iv*) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Estes requisitos devem ser atendidos simultaneamente. O cumprimento de um ou alguns dos requisitos não basta para considerar o cumprimento da função social da propriedade rural. O Art. 186 da CF/88 especificou, assim, o sentido constitucionalmente conferido ao princípio da função social da propriedade, já previsto no Art. 5º, inciso XXIII e no Art. 170, inciso III, dotando-o de conteúdo positivo mais preciso (TEPEDINO, 1997, p. 314; GRAU, 2000, p. 198-200; FACHIN, 2000b, p. 284; TEPEDINO; SCHREIBER, 2000, p. 50-51; ROCHA, 2003, p. 584-585/590).

A utilização adequada dos recursos naturais, a preservação do meio ambiente e a observância da legislação trabalhista são, portanto, requisitos essenciais para o cumprimento da função social da propriedade. Nem poderia ser diferente, pois a valorização do trabalho humano é fundamento da ordem econômica constitucional (Art. 170, *caput*) e a defesa do meio ambiente é também princípio desta (Art. 170, VI). A Constituição nada mais faz no Art. 186 que projetar espacialmente os fundamentos e os princípios da ordem econômica na regulação da propriedade rural.

Desse modo, a função social da propriedade rural está vinculada à tutela do meio ambiente, prevista também no Art. 225 da Constituição. Caso a propriedade seja explorada em detrimento da preservação do meio ambiente, estará sendo utilizada em prejuízo de toda a sociedade, o que é constitucionalmente inadmissível (ROCHA, 2003, p. 589).⁶³

No tocante ao respeito à legislação trabalhista, devo ressaltar a importância da valorização do trabalho humano, como corolário da dignidade da pessoa humana e fundamento da ordem econômica constitucional (Art. 170, *caput*), e do valor social do trabalho como fundamento da República (Art. 1º, IV) (GRAU, 2007, p. 198-200; ROCHA, 2003, p. 589-590). A República Federativa do Brasil está fundada, entre outros atributos, na dignidade da pessoa humana e no valor social do trabalho. A proteção constitucional da propriedade só pode se realizar enquanto respeitadora e garantidora destes fundamentos. Propriedade na qual não se respeita a legislação trabalhista, ou se atenta, na exploração da mão de obra, contra a dignidade da pessoa humana, como no caso da propriedade rural em que se emprega o inadmissível trabalho escravo, não tem proteção constitucional, pois não cumpre sua função social.

63. Sobre a proteção do meio ambiente como um dever fundamental, ver Canotilho (2003, p. 104/107).

A observância dos requisitos do Art. 186 da CF/88, portanto, é essencial para que a propriedade rural cumpra sua função social e que tenha direito à proteção constitucional. Estes requisitos, como prescreve o próprio texto constitucional, devem ser observados simultaneamente, não parcialmente, para configurar a realização do preceito constitucional da função social da propriedade rural. Desse modo, o imóvel rural que desrespeita a legislação ambiental e trabalhista, de acordo com o disposto no Art. 186, incisos II, III e IV da Constituição, não cumpre sua função social, sendo passível de desapropriação para fins de reforma agrária, nos termos do Art. 184.

Em relação à propriedade produtiva, prevista no Art. 185, inciso II⁶⁴ da Constituição, a discussão é mais complexa. José Afonso da Silva, por exemplo, entende que a Carta constitucional garante um tratamento especial para a propriedade produtiva, estabelecendo uma proibição absoluta de desapropriação para fins de reforma agrária (SILVA, 2000, p. 794).⁶⁵ Discordo deste posicionamento; afinal, o próprio conceito de “propriedade produtiva” da CF/88 não é puramente econômico. A produtividade protegida pelo texto constitucional não é apenas a produtividade econômica, mas esta no que significa de socialmente útil, no que contribui para a coletividade, em suma, no que efetivamente cumpre sua função social.

Analisando o texto constitucional anterior, Celso Antônio Bandeira de Mello já destacava que a função social da propriedade não comporta apenas conteúdo econômico, associado exclusivamente à produtividade, mas também tem seu conteúdo vinculado a objetivos de justiça social, buscando uma maior igualdade material e a ampliação das oportunidades para todos (BANDEIRA DE MELLO, 1987, p. 43-45). Se a Carta de 1969 tinha esta interpretação, com muito mais razão deve-se entender o aproveitamento racional e adequado, previsto no Art. 186, inciso I, da Constituição, como produtividade e utilidade social (ROCHA, 2003, p. 585-589).

A função social da propriedade, cujo conteúdo essencial está determinado pelo Art. 186, deve ser observada por todos os tipos de propriedade de bens de produção garantidos pela CF/88. Não há propriedade, enquanto bem de produção, que escape ao pressuposto da função social (TEPEDINO, 1989, p. 76; FA-CHIN, 2000b, p. 284-287), nem mesmo a propriedade produtiva do Art. 185, inciso II. Afinal, a própria Constituição determina que a propriedade produtiva deve cumprir sua função social, ao determinar a função social da propriedade como um dos princípios da ordem econômica (Art. 170, III) e ao prever, no parágrafo único do Art. 185, que a lei deverá fixar normas para o cumprimento

64. Art. 185 da CF/88: “São insuscetíveis de desapropriação para fins de reforma agrária: I – a pequena e média propriedade rural, assim definida em lei, desde que seu proprietário não possua outra; II – a propriedade produtiva. Parágrafo único – A lei garantirá tratamento especial à propriedade produtiva e fixará normas para o cumprimento dos requisitos relativos a sua função social.”

65. Esta argumentação é reproduzida literalmente no comentário à Constituição publicado por este autor. Ver Silva (2005, p. 747).

dos requisitos relativos à função social da propriedade produtiva. E estas normas não podem, de forma alguma, contrariar o disposto no Art. 186 da Constituição.

Não basta, portanto, que a terra seja produtiva para ser garantida constitucionalmente. A propriedade, mesmo produtiva, tem que cumprir sua função social. A propriedade rural está garantida constitucionalmente contra a desapropriação para fins de reforma agrária se for produtiva e cumprir sua função social. A produtividade é apenas um dos requisitos da garantia constitucional da propriedade (TEPEDINO; SCHREIBER, 2000, p. 51-53; ROCHA, 2003, p. 580-581/583-584). A propriedade produtiva é insuscetível de desapropriação por cumprir as exigências constitucionais, ou seja, desde que cumpra sua função social (TEPEDINO, 1997, p. 316).⁶⁶

No Brasil, a reforma agrária é impossível de ser realizada sem o pagamento de indenização aos proprietários. A preocupação principal do Estado, então, é a necessidade de adquirir a maior quantidade de terras possível pelo menor preço e em condições as menos desvantajosas possíveis, buscando a formação de um estoque de terras. Além disso, o Estado deve buscar meios alternativos, previstos constitucionalmente, para a obtenção de terras para a reforma agrária (MARTINS, 2004, p. 125-126), como a aquisição por meio da utilização do Imposto Territorial Rural (Art. 153, VI e Art. 153, § 4º) ou a expropriação de terras em virtude do combate à produção e ao tráfico de entorpecentes (Art. 243), além da, ainda bloqueada no Congresso Nacional, proposta de emenda constitucional que permitiria a expropriação das terras em que houvesse exploração do trabalho escravo.

É muito comum o questionamento sobre a viabilidade econômica da reforma agrária. A este respeito, José Eli da Veiga destaca dois efeitos gerados pela reforma agrária: o efeito produtivo e o efeito distributivo. Por mais economicamente inviável que possa se tornar uma política de reforma agrária, é impossível refutar o efeito redistribuidor da transferência de propriedade (VEIGA, 2007, p. 214-217), o que torna a reforma agrária uma das principais políticas de distribuição de renda de que dispõe o Estado brasileiro sob a Constituição Federal de 1988. Além disso, a reforma agrária significa também a expansão da cidadania para o campo (AVRITZER, 2008, p. 150-163).

Não bastassem os efeitos de ampliação da cidadania e de redistribuição de renda, a reforma agrária significa, ainda, segundo José de Souza Martins, a recuperação do controle sobre o território por parte do Estado, com a restrição ao direito de domínio da propriedade. Este processo, lento, de recuperação do poder estatal sobre o território se iniciou com a Revolução de 1930 – Código de Águas e Código de Minas, nacionalização do subsolo, primeira previsão constitucional da função social da propriedade (BERCOVICI, 2008, p. 380-384; 2009, p. 725-728). Com a CF/88, o âmbito de controle territorial da União se ampliou também para as

66. Ver também Tepedino (1989, p. 76), Tepedino e Schreiber (2000, p. 52-53) e Bercovici (2007, p. 259-266).

terras indígenas (Art. 231), terras tradicionalmente ocupadas por descendentes de quilombolas (Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e terras utilizadas pela produção e pelo tráfico de drogas (Art. 243). A reforma agrária está situada neste processo de retomada do domínio territorial por parte do Estado nacional, um componente da consolidação da soberania nacional, além de estar inserida na questão social. A reforma agrária demonstra a precedência do Estado sobre a propriedade, retirando os direitos territoriais do particular e os entregando à coletividade. A função social da propriedade, assim, também significa uma função política da propriedade (MARTINS, 2004, p. 122-124).⁶⁷

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão da propriedade no Brasil, como pudemos analisar neste percurso histórico, é muito mais complexa do que sugere o discurso reducionista da segurança jurídica e da proteção à propriedade privada. No Brasil, a regra foi a apropriação privada da propriedade pública, com a omissão ou a cumplicidade do aparato estatal. O “Estado forte” implantado no Brasil, segundo a perspectiva inspirada em Raymundo Fajardo, nunca conseguiu organizar de forma definitiva e clara os modos de aquisição, preservação e distribuição legítima da propriedade, tanto fundiária como urbana. O resultado deste processo é a concentração de renda, a exclusão social, a sobrevivência e resistência do latifúndio – mesmo que modernizado como “agronegócio” – e a especulação imobiliária. A propriedade e seu regime jurídico ainda são um dos problemas centrais do país, o que pode ser comprovado nos intensos debates em torno deste tema durante o processo constituinte do período 1987-1988, cujos inegáveis avanços encontram imensas dificuldades em serem implementados.

O problema da Constituição Federal de 1988 e de suas disposições e políticas de distribuição de terras, reforma urbana e reforma agrária é, portanto, de concretização constitucional. A prática política e o contexto social favorecem uma concretização restrita e excludente dos dispositivos constitucionais. Não havendo concretização da Constituição enquanto mecanismo de orientação da sociedade, ela deixa de funcionar enquanto documento legitimador do Estado. À medida que se amplia a falta de concretização constitucional, com as responsabilidades e as respostas sempre transferidas para o futuro, intensifica-se o grau de desconfiança e descrédito no Estado, seja como poder político, seja como implementador de políticas públicas. Surgem, neste contexto, movimentos e mecanismos “não oficiais” de solução de conflitos de interesse, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) e o Movimento dos Sem Teto, como reação à falta de legalidade – no sentido de concretização das normas constitucionais –, cujas reivindicações são perfeitamente legítimas: não pedem nada mais do que o cumprimento efetivo da Constituição da República.

67. Sobre a necessidade de um discurso agrário alternativo e desenvolvimentista, que busque a democratização da propriedade, conforme previsto no texto constitucional de 1988, ver Guimarães (2008, p. 280-285).

REFERÊNCIAS

- ALVES, A. C. Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado** – Edição especial em comemoração dos 10 anos da Constituição Federal. São Paulo, p. 14-22, set. 1998.
- ARONNE, R. **Propriedade e domínio**: reexame sistemático das noções nucleares de direitos reais. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- AVRITZER, L. Terra e cidadania no Brasil. *In*: STARLING; H. M. M.; RODRIGUES, H. E.; TELLES, M. (Org.). **Utopias agrárias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. Novos aspectos da função social da propriedade no Direito Público. **Revista de Direito Público**, São Paulo, RT, n. 84, out./dez. 1987.
- BERCOVICI, G. Percalços da formação do federalismo no Brasil. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, Bauru, Instituição Toledo de Ensino, n. 33, dez. 2001/mar. 2002.
- . **Desigualdades regionais, Estado e Constituição**. São Paulo: Max Limonad, 2003.
- . Referendo popular sobre matéria administrativa: constitucionalidade. **Revista Trimestral de Direito Público**, São Paulo, Malheiros, n. 49-50, 2005.
- . Função social da propriedade agrária: possibilidade de desapropriação para fins de reforma agrária de propriedade rural que não cumpre todos os requisitos do Art. 186 da Constituição de 1988. **Revista Trimestral de Direito Civil**, Rio de Janeiro, n. 31, jul./set. 2007.
- . Tentativa de instituição da democracia de massas no Brasil: instabilidade constitucional e direitos sociais na Era Vargas (1930-1964). *In*: FONSECA, R. M.; SEELAENDER, A. C. L. (Org.). **História do Direito em perspectiva**: do Antigo Regime à modernidade. Curitiba: Juruá, 2008.
- . Estado intervencionista e constituição social no Brasil: o silêncio ensurdecido de um diálogo entre ausentes. *In*: SOUZA NETO, C. P. de.; SARMENTO, D.; BINENBOJM, G. (Coord.). **Vinte anos da Constituição Federal de 1988**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- BEVILAQUA, C. **Direito das coisas**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1956.
- BRASIL. Presidência da República. **Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social 1963-1965 (síntese)**. Brasília, 1962.

BUAINAIN, A. M. Reforma agrária por conflitos: a gestão dos conflitos de terras no Brasil. *In*: BUAINAIN, A. M. (Coord.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008.

BUCCI, M. P. D. Gestão democrática da cidade (Arts. 43 a 45). *In*: DALLARI, A. A.; FERAZ, S. S. (Coord.). **Estatuto da Cidade (Comentários à Lei Federal nº 10.257/2001)**. reimpr. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 322-327.

CAMARGO, A. A. A questão agrária: crise de poder e reformas de base (1930-1964). *In*: FAUSTO, B. (Coord.). **História geral da civilização brasileira**. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991, p. 123-126. t. III, v. 10.

COMPARATO, F. K. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, São Paulo, RT, n. 63, jul./set. 1986.

———. Direitos e deveres fundamentais em matéria de propriedade. *In*: STROZAKE, J. J. (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000.

CANOTILHO, J. J. G. Estado constitucional ecológico e democracia sustentada. *In*: CUNHA, S. S.; GRAU, E. R. (Org.). **Estudos de Direito Constitucional em homenagem a José Afonso da Silva**. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARRAZZA, R. A. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

CARVALHO, J. M. **A construção da ordem**: a elite política imperial/teatro de sombras – a política imperial. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/Relume-Dumará, 1996.

COSTA, E. V. Política de terras no Brasil e nos Estados Unidos. *In*: **Da Monarquia à República**: momentos decisivos. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, [s.d.].

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

DUGUIT, L. **Las Transformaciones del Derecho (Público y Privado)**. Buenos Aires: Heliasta, 1975.

FACHIN, L. E. **Teoria crítica do Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 2000a.

———. A justiça dos conflitos no Brasil. *In*: STROZAKE, J. J. (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000b.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 8. ed. São Paulo: Globo, 1989.

FAUSTO, B. **A revolução de 1930**: historiografia e história. 14. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

FERNANDES, B. M. Conflitualidade e desenvolvimento territorial. *In*: BUAINAIN, A. M. (Coord.). **Luta pela terra, reforma agrária e gestão de conflitos no Brasil**. Campinas: UNICAMP, 2008.

FERNANDES, E. Direito e urbanização no Brasil. *In*: _____ (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998a.

_____. Direito do urbanismo: entre a cidade legal e a cidade ilegal. *In*: _____ (Org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998b.

_____. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. *In*: VALENÇA, M. M. (Org.). **Cidade (i)legal**. Rio de Janeiro: Mauad, 2008.

FREYRE, G. **Casa grande e senzala**: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal. 28. ed. Rio de Janeiro: Record, 1992.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 24. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1991.

GOMES, O. A função social da propriedade. **Boletim da Faculdade de Direito**: estudos em homenagem ao prof. dr. A. Ferrer-Correia. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1989.

GONÇALVES NETO, W. **Estado e agricultura no Brasil**: política agrícola e modernização econômica brasileira, 1960-1980. São Paulo: Hucitec, 1997.

GORENDER, J. **O escravismo colonial**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1980.

GROSSI, P. **La Propiedad y las Propiedades**: Un Análisis Histórico. Madrid: Editorial Civitas, 1992.

GRAU, R. E. **Direito Urbano**: regiões metropolitanas, solo criado, zoneamento e controle ambiental – projeto de lei de desenvolvimento urbano. São Paulo: RT, 1983.

_____. Parecer. *In*: STROZAKE, J. J. (Org.). **A questão agrária e a justiça**. São Paulo: RT, 2000.

_____. **A ordem econômica na Constituição de 1988 (interpretação e crítica)**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GUIMARÃES, A. P. **Quatro séculos de latifúndio**. 6. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

GUIMARÃES, J. R. Do sentimento à imaginação republicana: em busca de uma narrativa para a reforma agrária do século XXI. *In*: STARLING, H. M. M.;

RODRIGUES, H. E.; TELLES, M. (Org.). **Utopias agrárias**. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

HESPANHA, A. M. **As vésperas do Leviathan**: instituições e poder político – Portugal – Séc. XVII. Coimbra: Almedina, 1994.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 26. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

JAGUARIBE, H. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1969.

JANSSEN, A. Otto von Gierkes sozialer Eigentumsbegriff. **Quaderni Fiorentini per la Storia del Pensiero Giuridico Moderno**, Milano, Giuffrè, n. 5-6, p. 549-585, 1976-1977.

JANVRY, A. **The agrarian question and reformism in Latin America**. 4. ed. Baltimore; London: John Hopkins University Press, 1990.

LEAL, V. C. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 6. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 1993.

LESSA, R. **A invenção republicana**: Campos Sales, as bases e a decadência da Primeira República brasileira. São Paulo: Vértice, RT; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

LIMA, R. C. **Pequena história territorial do Brasil**: sesmarias e terras devolutas. 4. ed. São Paulo: Secretaria de Estado da Cultura, 1990. Fac-símile.

MARICATO, E. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

———. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.

MARTINS, J. S. **Reforma agrária**: o impossível diálogo. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2004.

MELLO, C. A. B. Eficácia das normas constitucionais sobre justiça social. **Revista de Direito Público**, São Paulo, RT, n. 57-58, jan./jun. 1981.

———. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MORAES, M. C. B. de. A caminho de um direito civil constitucional. **Revista de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 1, 1991.

PEREIRA, L. R. **Direito das coisas**. 6. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1956.

PERLINGIERI, P. **Perfis do Direito Civil**: introdução ao Direito Civil Constitucional. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

PONTES DE MIRANDA, F. C. **Fontes e evolução do Direito Civil brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

PORTO, J. C. **Estudo sobre o sistema sesmarial**. Recife: Imprensa Universitária, 1965.

PRADO JR., C. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia, 22. ed., São Paulo, Brasiliense, 1992.

RENNER, K. **Gli Istituti del Diritto Privato e la Loro Funzione Sociale**: Un Contributo alla Critica del Diritto Civile. Bologna: Il Mulino, 1981.

ROCHA, C. L. A. O princípio constitucional da função social da propriedade. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, Belo Horizonte, Del Rey, n. 2, jul./dez. 2003.

SAULE JR., N. **Novas perspectivas do Direito Urbanístico brasileiro**: ordenamento constitucional da política urbana – aplicação e eficácia do plano diretor. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabri, 1997.

———. A relevância do direito à cidade na construção de cidades justas, democráticas e sustentáveis. *In*: SAULE JR., N. (Org.). **Direito Urbanístico**: vias jurídicas das políticas urbanas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2007.

SILVA, J. A. **Direito Urbanístico brasileiro**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

———. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

———. **Comentário contextual à Constituição**. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, J. B. A. Lembranças e apontamentos do governo provisorio para os senhores deputados da provincia de São Paulo. *In*: FALCÃO, E. C. (Org.). **Obras científicas, políticas e sociais de José Bonifácio de Andrada e Silva**. São Paulo, 1965. v. 2.

SILVA, J. G. **A reforma agrária no Brasil**: frustração camponesa ou instrumento de desenvolvimento? Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

———. **Buraco negro**: a reforma agrária na Constituinte de 1987/88. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

SILVA, L. O. **Terras devolutas e latifúndio**: efeitos da Lei de 1850. Campinas: UNICAMP, 1996.

SILVA, R. T. A regulação e o controle público da infra-estrutura e dos serviços urbanos no Brasil. *In*: DEÁK C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2004.

SIMONSEN, R. **História Econômica do Brasil (1500/1820)**. 8. ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional, 1978.

SODERO, F. P. **Direito agrário e reforma agrária**. São Paulo: Livraria Legislação Brasileira, 1968.

TEPEDINO, G. A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo entre o código civil, a legislação ordinária e a Constituição). **Revista Forense**, Rio de Janeiro, n. 306, abr./jun. 1989.

———. Contornos constitucionais da propriedade privada. *In*: DIREITO, C. A. M. (Org.). **Estudos em homenagem ao professor Caio Tácito**. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

———. Premissas metodológicas para a constitucionalização do Direito Civil. *In*: ———. **Temas de Direito Civil**. Rio de Janeiro: Renovar, 1998.

TEPEDINO, G.; SCHREIBER, A. Função social da propriedade e legalidade constitucional: anotações à decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (A.I. 598.360.402 – São Luiz Gonzaga). **Direito, Estado e Sociedade**, Rio de Janeiro, Departamento de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, n. 17, ago./dez. 2000.

TORRES, A. **A organização nacional**. 3. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1978.

WIEACKER, F. **História do Direito Privado Moderno**. 2. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula**. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

———. **O desenvolvimento agrícola: uma visão histórica**. 2. ed. São Paulo: EDUSP, 2007.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.). **O processo de urbanização no Brasil**. reimpr. São Paulo: EDUSP, 2004.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E DO FISCO BRASILEIRO: 1889-1964

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se dedica à análise da evolução da estrutura tributária e da constituição e organização do fisco brasileiro no longo período que vai de 1889 aos dias atuais. Seu objetivo é o de identificar, de um lado, as funções atribuídas ao Estado, à política fiscal e à tributação, bem como as forças que influenciam e determinam o formato das estruturas tributárias, que terminam viabilizando ou cerceando o cumprimento deste papel, assim como as mudanças necessárias tanto para sua modernização quanto para seu manejo como instrumento pró-ativo de política econômica; e, de outro, como o aparelho fiscal evoluiu em meio a essas mudanças, propiciando, ao Estado, condições mais ou menos favoráveis na cobrança de tributos para o desempenho de suas funções.

No tocante às estruturas tributárias, a hipótese que permeia essa análise é a de que essas só podem ser compreendidas em uma perspectiva histórica que contemple os seus principais determinantes, os quais são compostos por: o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento atingido por um determinado país; o papel que o Estado desempenha em sua vida econômica e social; e a correlação das forças sociais e políticas atuantes, nelas incluídas, em países federativos, as que se manifestam nas inevitáveis disputas por recursos que se travam entre os entes que compõem a Federação. Influências conjunturais nessas estruturas, embora relevantes em determinados contextos e períodos, não costumam ser decisivas para modificar substancialmente seu formato.

Importante nessa análise é o papel atribuído ao Estado pelo pensamento dominante, pois é ele que vai definir não somente a dimensão de seu campo de atuação como as funções precípua da política fiscal e também da tributação nesse processo. Nessa perspectiva, enquanto o pensamento clássico e neoclássico cerceou consideravelmente as ações do Estado, por considerá-las nocivas para o sistema econômico, e limitou a função da política fiscal e da tributação a objetivos arrecadatórios e ao equilíbrio fiscal, o pensamento keynesiano deu um novo *status* para essa instituição e instrumentos, transformando-os em veículos importantes para sustentar o sistema econômico, o que se refletiu sobre suas estruturas e formas de atuação.

Na análise realizada neste capítulo sobre o caso brasileiro, pode-se confirmar ser este o percurso percorrido pelo Estado e pelo sistema tributário com a estrutura deste último também condicionado tanto pela natureza de suas bases econômicas como pelo arranjo federativo que foi estabelecido em cada um dos períodos analisados. De um Estado de cunho liberal até 1930, com limitada intervenção na atividade econômica e reduzida carga tributária gerada predominantemente por impostos sobre o comércio exterior, evoluiu-se, nos períodos seguintes, quando as ideias keynesianas/cepalinas ganharam força, para a condição de um *Estado desenvolvimentista*, mas que teve de lançar mão de outras fontes de financiamento para desempenhar seu papel, já que, apesar da expansão das atividades produtivas internas elas nem eram suficientes para dotá-lo de recursos suficientes nem reformas de profundidade em sua estrutura se mostraram viáveis, dado o pacto político do *Estado de compromisso* que sustentou suas ações até o fim da década de 1950.

2 ECONOMIA AGROEXPORTADORA, ESTADO OLIGÁRQUICO E FEDERAÇÃO: 1889-1930

2.1 A Constituição de 1891 e a nova moldura tributária

O grande tema debatido no processo de elaboração da Constituição de 1891, no campo fiscal, foi o da partilha de receitas entre os entes que passaram a integrar a recém-criada Federação em 1889. O que é compreensível. Afinal, nessa Constituição, que formalizaria a ruptura com o período Imperial e inauguraria o regime republicano, o mais importante era, de fato, a definição de uma estrutura de distribuição de competências fiscais entre a União e os estados, em substituição à vigente no período anterior, indispensável para cimentar a nova forma de organização política do Estado brasileiro. Entre as posições extremadas que nele se manifestaram, seja em favor da União seja em favor dos estados, terminou prevalecendo o bom senso, com a aprovação, no fim, de uma estrutura de maior equilíbrio nessa repartição, necessária para garantir e resguardar a força da nova Federação.

Não houve, ali, grandes preocupações com o efeito dos tributos sobre o contribuinte ou a economia e nem com a exploração de novas bases da tributação. E nem poderia ser diferente apesar das importantes transformações “estruturais” que o país vinha conhecendo nas últimas décadas do século XIX com o avanço da produção cafeeira, o fim da escravatura, a entrada maciça de imigrantes que a ele se seguiu, a ampliação do trabalho assalariado e o progressivo aumento de sua participação nos fluxos comerciais e financeiros da economia internacional. O fato é que aquelas se encontravam em estágio incipiente, sem ainda terem produzido alterações relevantes nas bases produtivas do país, cujas características

eram, essencialmente, as de uma economia agroexportadora. Não havia, como decorrência, condições para se realizar deslocamentos importantes nas bases da tributação no país, nem para permitir ao Estado central ampliar suas fontes de arrecadação ou mesmo para ele abrir mão de tributos que não tinham muito bem definido seu fato gerador.

Não surpreende, assim, que a nova estrutura de tributos, que foi aprovada, pouco se distanciava da que vigorava nos períodos anteriores. E ainda que, apesar do equilíbrio que se buscou ao garantir uma melhor distribuição das competências entre a União e os estados, seus resultados não tenham sido favoráveis para assegurar a harmonia federativa. Um exame dessa nova estrutura, contida no quadro 1, é importante para ajudar a entender melhor essas questões.

Comparada com a estrutura vigente no último ano do Império, ela se apresentava bem mais enxuta. Desta nova estrutura foram excluídos vários impostos que integravam o orçamento federal de 1889, como os impostos de armazenagem de faróis, de docas, de transportes e os incidentes sobre os subsídios e vencimentos recebidos dos cofres públicos e também sobre os dividendos distribuídos pelas sociedades anônimas; e, das então províncias, impostos como os dízimos de gêneros alimentícios, subsídio literário, taxa de viação em estradas provinciais, entre outros. Foram mantidos, por outro lado, tributos criados durante o período Colonial, mas que tiveram sua base de incidência ampliada, como a taxa de selo – alvará de 17 de junho de 1809 – ou de indústrias e profissões – fusão de impostos incidentes sobre lojas, casas de leilões e modas e sobre despachantes e corretores –, assim como os impostos sobre o patrimônio e a transmissão de propriedade, que eram cobrados ou pelo poder central ou pelas províncias – sisas dos bens de raiz, décima dos legados e heranças, décima dos rendimentos dos prédios urbanos e transmissão de propriedade. Além desses, preservaram-se, com nomenclatura modificada, os principais impostos do Estado: o de importação, que os estados pleitearam inicialmente e o de exportação – ex-direitos de entradas e saídas vigentes nos períodos Colonial e Imperial.

É interessante notar ter-se aberto mão, nessa estrutura, da instituição de impostos que, além de já estarem sendo cobrados há algum tempo, transformar-se-iam nas mais importantes fontes de receita para os cofres públicos, na medida em que o país avançou no processo de industrialização da economia, como os incidentes sobre o consumo de bens e sobre a renda. O Imposto de Consumo (IC), anteriormente cobrado sob a forma dos dízimos sobre as mercadorias em geral – pescado, gado, embarcações, azeite, tabaco etc. – e, posteriormente, já com esta denominação, sobre mercadorias específicas – sal, fumo e rapé –, e o Imposto de Renda, cobrado na forma de impostos, como os de “novos e velhos direitos” e, posteriormente, como “subsídios e vencimentos”. Tanto no caso do

Imposto de Consumo como no do Imposto de Renda (IR), tal posição parecia decorrer da opinião, não consensual, de que sobre estes fatos geradores já incidia o Imposto sobre Indústrias e Profissões que havia sido estendido, desde 1867, para toda e qualquer atividade industrial ou profissional, e também o Imposto do Selo que, além de cobrado, na sua origem, sobre quaisquer títulos, folhas de livros, papéis forenses e comerciais passou, com as mudanças feitas no sistema tributário, entre 1865-1870, para garantir financiamento para a Guerra do Paraguai, a atingir, pelo sistema de estampilhas, todos os atos e transações em que o capital viesse a se manifestar, sob a forma de valores e somas, de transmissão de uso e gozo de propriedade.

QUADRO 1

Constituição de 1891 – distribuição das competências tributárias, por unidades da Federação

União
<ul style="list-style-type: none"> • Sobre a importação de procedência estrangeira • Direitos de entrada, saída e estada de navios, sendo livre o comércio de cabotagem às mercadorias nacionais, bem como às estrangeiras que já tenham pago imposto de importação • Taxas de selo • Taxas de correios e telégrafos federais • Outros tributos, cumulativamente ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição
Estados
<ul style="list-style-type: none"> • Sobre a exportação de mercadorias de sua própria produção • Sobre imóveis rurais e urbanos • Sobre a transmissão de propriedade • Sobre as indústrias e profissões • Taxas de selo quanto aos atos emanados de seus respectivos governos e negócios de sua economia • Contribuições concernentes aos seus telégrafos e correios • Outros tributos, cumulativamente ou não, desde que não contrariem a discriminação de rendas previstas na Constituição
Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Atribuição de competências a cargo dos estados

Fonte: Brasil (1891).

De qualquer forma, não se pode ignorar o fato de que, nesse período de elaboração e aprovação da nova Constituição, eram fortes os ventos liberais que sopravam em volta do mundo e que o paradigma teórico dominante preconizava papéis bem restritos para o Estado, limitando, conseqüentemente, o volume

de recursos que ele poderia extrair do setor privado para cumprir suas tarefas, sob pena de provocar prejuízos para o sistema produtivo. Além disso, também a lembrança, ainda viva, e a fadiga da sociedade dos impostos escorchantes e muitas vezes irracionais cobrados tanto na Colônia quanto no Império podem ter concorrido para influenciar os trabalhos dos constituintes na definição dessa estrutura. De qualquer modo, a autonomia concedida à União para criar novos tributos, cumulativamente ou não, desde que não contrariasse a discriminação de rendas prevista no texto constitucional, garantiria que novos impostos poderiam ser instituídos a qualquer tempo.

Com o papel do Estado liberal restrito a poucas atividades, não deve causar estranheza o fato de se ter circunscrito suas receitas principalmente às derivadas do comércio exterior – atividades de importação e exportação –, o motor dinâmico da economia, à época, com poucos outros impostos incidindo sobre as atividades internas, cujos mercados – de trabalho, renda e produto – se encontravam em fase incipiente de formação. De fato, no final do século XIX, enquanto a agricultura respondia por algo em torno de 40% do produto interno bruto (PIB), a participação das exportações alcançava mais de 20% na sua geração, garantindo divisas para o país cobrir suas necessidades de importações de bens e serviços, sendo que os impostos que sobre as últimas incidiam representavam mais de 60% das receitas do Império. Neste contexto histórico e teórico, a função da tributação consistia precipuamente em prover o governo de recursos destinados para desempenhar suas limitadas atividades, inexistindo seu manejo como instrumento de política econômica voltado para outros objetivos.

Do ponto de vista da discriminação de receitas para os estados, a Constituição de 1891 destinou-lhes o imposto de exportação, que o seu projeto original propunha ser extinto em 1898, devido às suas implicações negativas para a concorrência da produção nacional no mercado externo, tendo sua alíquota sido limitada, por essa razão, em 30%; os impostos sobre o patrimônio – imóveis rurais e urbanos e sobre a transmissão de propriedade –, que já eram, em geral, cobrados pelas províncias; e os impostos sobre as atividades de suas economias – indústria e profissões e taxa de selo. Além da superposição, nesta estrutura, de alguns tributos também cobrados pela União – selo e loterias –, a autonomia também a eles concedida, à semelhança do que ocorreu com a União, para criar novos tributos não discriminados no texto constitucional, cumulativamente ou não, deixou uma importante porta aberta para a ampliação de suas receitas, desde que necessário, com o risco, entretanto, de se instabilizar o sistema como resultado deste poder concorrente. Ao não discriminar, por outro lado, receita para os municípios, atribuindo tal responsabilidade aos estados, reforçou as fontes dessa instabilidade pelas disputas de bases tributárias que poderiam ocorrer entre estes níveis de governo.

Do ponto de vista do equilíbrio federativo, no entanto, apesar de se ter concedido autonomia aos estados não somente no campo das competências tributárias como em outras diversas áreas – política, financeira, administrativa e trabalhista – não se teve, na elaboração da Constituição, preocupação em estabelecer mecanismos de redistribuição de receitas para compensar ou pelo menos atenuar as desigualdades econômicas e tributárias entre eles existentes. Como a atividade produtiva se concentrava predominante, à época, na região Sudeste, notadamente em São Paulo e Minas Gerais e, em menor escala, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul, e o poder central, enfraquecido financeiramente e dominado pelas oligarquias regionais mais poderosas econômica e politicamente, que definiam, em seu benefício, as principais medidas de política econômica, não dispunha, portanto, de condições para adotar medidas para essa finalidade, o que também não era recomendado pelo pensamento dominante sobre o papel do Estado e da tributação, a nova Federação transformou-se, na prática, em uma “Federação para poucos” e o sistema tributário em uma caixa de ressonância desses conflitos, preservando e ampliando suas distorções.

2.2 Crises, déficits públicos e mudanças tributárias: a criação e o pequeno avanço dos impostos internos

Até 1930, tendo como motor dinâmico da economia a atividade agroexportadora, o Brasil, altamente dependente do comércio exterior tanto para a geração de renda – a realização dos lucros do sistema – como para suprir o Estado dos recursos necessários para o cumprimento de suas funções, viu seus ciclos econômicos oscilarem ao sabor de dois tipos de choques externos, além dos internos: os decorrentes das periódicas flutuações da oferta e dos preços do café, o principal produto de exportação, e os que tinham origem nas perturbações da economia internacional, que afetavam a demanda dos países centrais (FRITSCH, 1997, p. 34). Independentemente de sua origem, esses choques implicavam, para o país, menores níveis de produção, exportações, importações, emprego, renda e, conseqüentemente, menor arrecadação para o Estado.

Em decorrência disso, após uma década de estagnação que se seguiu à instauração do regime republicano, o país conseguiu, entre 1901 e 1930, registrar taxas de crescimento do PIB superiores a 5% em apenas 13 anos, que foram rapidamente seguidas de redução ou contração do produto. Na primeira metade da década de 1900, após o crescimento espetacular de 14,3% em 1901, seguiram-se anos de baixa expansão do PIB até 1905, devido à política monetária altamente restritiva implementada pela administração anterior – Campos Sales e Joaquim Murinho –, que inibiu os ganhos que começavam a ser colhidos com o crescimento das exportações de borracha e com a vinda de investimentos europeus para a periferia; no ciclo que se seguiu até 1913, quando o abrandamento

da política monetária propiciou melhor aproveitamento das favoráveis condições externas, seguiram-se os anos da Primeira Grande Guerra Mundial (1914-1918), que paralisou os mercados dos países centrais e a economia internacional; na recuperação que se iniciou em 1919 e avançou na primeira metade da década de 1920, foram, nessa etapa, as políticas restritivas implementadas por alguns países centrais às voltas com fortes pressões inflacionárias e hiperinflacionárias e, mais tarde, a grande crise mundial de 1929-1930 que se encarregaram de enfraquecê-la e abortá-la.¹

Não surpreende, assim, que as contas do governo federal tenham se mostrado permanentemente deficitárias, à exceção de alguns poucos anos até 1907 e sua dívida crescido consideravelmente, mesmo com a separação entre a igreja e o Estado estabelecida na Constituição, o que reduziria os gastos públicos (GOLDSMITH, 1986). Isso se explica por algumas razões: *i*) as acentuadas reduções/contrações da atividade econômica, neste período, prejudicaram as receitas públicas, tendo a carga tributária bruta da economia, depois de ter atingido a média de 12,5% do PIB, entre 1900-1905, despencado para cerca de pouco mais de 7%, entre 1916-1925, e fechado a década de 1930 próxima a 9%, o que obrigou o governo a lançar mão de um crescente endividamento para financiar seus desequilíbrios; *ii*) liberal na aparência e intervencionista na prática, o Estado brasileiro realizaria inúmeras operações de salvamento do setor cafeeiro nos períodos de crise, visando sustentar seus preços no mercado internacional e proteger os níveis de renda dos exportadores, o que aumentou expressivamente seus gastos, no conhecido processo de socialização das perdas; e *iii*) como boa parte da dívida pública era de origem externa, as políticas de desvalorização da moeda nacional implementadas para proteger/favorecer o setor exportador implicavam aumento de seus encargos financeiros e, conseqüentemente, de seus desequilíbrios fiscais.²

Diante desse quadro, com os impostos sobre o comércio exterior prejudicados, o governo começou gradativamente a explorar os impostos internos para fortalecer suas receitas, embora as mudanças introduzidas no sistema não tenham encontrado terreno fértil para produzir resultados satisfatórios que permitissem o equacionamento dos desequilíbrios em suas contas, dada a ainda pequena dimensão do mercado de consumo interno e dos baixos níveis de renda do país.

Ainda em 1891, valendo-se da autonomia que lhe foi concedida pela Constituição de criar novos impostos, desde que nela não discriminados, a Lei nº 25, de 30 de dezembro, instituiria o Imposto de Consumo, bem como os critérios de sua incidência, para os artigos de fumo. A partir daí, sua base foi sendo gradativamente alargada, a ela sendo incorporados novos produtos, como bebidas (1895),

1. Para uma análise mais aprofundada dessa evolução da economia, neste período, ver o trabalho de Fritsch (1997).

2. De acordo com Goldsmith (1986), cerca de 70% da dívida do governo federal era, entre 1900 e 1930, de origem externa.

fósforos (1897), vinhos estrangeiros (1904), café torrado (1906), louças e vidros (1914), pilhas elétricas (1918), até ter estendida sua incidência para praticamente todo o universo de produtos na década de 1930 (AMED; NEGREIROS, 2000).

Da mesma forma, no governo Campos Sales (1898-1902), quando várias medidas na área fiscal foram adotadas para conter os déficits públicos e viabilizar o programa de estabilização implementado, à época, o Imposto do Selo foi aumentado e, em uma medida inovadora, o governo determinou o uso de estampilhas nos produtos transacionados, para a União dispor de maior controle sobre a circulação de mercadorias no país, o que valeu a Campos Sales o apelido de “Campos Selo”, bem de acordo com a ironia com que a população costuma premiar os governantes que adotam medidas que oneram seu orçamento (AMED; NEGREIROS, 2000).

Em 1922, o Imposto de Renda, que havia sido descartado nos trabalhos de elaboração da nova Constituição, pelo seu aparente caráter concorrencial com o Imposto sobre Indústrias e Profissões, seria, finalmente, criado pela Lei nº 4.625, de 31 de dezembro. Cobrado desde 1843 sobre os vencimentos recebidos dos cofres públicos com alíquotas progressivas que variavam de 2% a 10% – Lei nº 317, de 21 de outubro de 1843 –, posteriormente reduzidas à alíquota única de 3% – Lei nº 1.507, de 16 de setembro de 1867 –, este imposto tivera sua incidência estendida, em 1867, também para os dividendos distribuídos pelas sociedades anônimas, à razão de 1,5%. Não tendo integrado a estrutura tributária aprovada na Constituição, nem por isso deixou de ampliar gradativamente seu campo de incidência, especialmente à medida que aumentava a necessidade de recursos pelo Estado. Estudo da Comissão de Reforma do Ministério da Fazenda, de 1966, aponta que, em 1917, já era possível detectar seu gravame sobre as “hipotecas”; em 1920 sobre o “lucro líquido das atividades fabris”; em 1921 sobre o “lucro líquido do comércio”; e, em 1922, sobre o “lucro líquido das profissões liberais”. Com sua criação, sua cobrança foi estendida para os rendimentos de todas as pessoas físicas e jurídicas do país, estabelecendo-se, com a sua regulamentação, em 1923, alíquotas progressivas que variavam de 0,5% a 8%, sem diferenciar, contudo, os rendimentos do capital e do trabalho.

Apesar da correção feita nessa sistemática de incidência do imposto em 1925 – Lei nº 4.984, de 21 de dezembro de 1925 –, quando os rendimentos foram divididos em cinco categorias e estabelecidas alíquotas proporcionais de acordo com a sua natureza, complementadas por uma tabela progressiva, que variava de 0,5% a 10%, incidentes sobre o conjunto dos rendimentos ou sobre a renda global arrecadação continuaria inexpressiva por um bom tempo. Isso se devia mais do que à incipiência das atividades econômicas internas e dos mercados urbanos, ao fato de se ter isentado, de um lado, desde a sua criação, os rendimentos auferidos pela atividade agropecuária – o setor líder do crescimento, à época, que poderia

dar mais contribuição para torná-lo uma fonte de receita mais importante para o Estado – e, de outro, os descontos, que alcançavam até 75% do imposto devido, concedidos para os contribuintes que efetuassem seu pagamento no prazo previsto para o seu recolhimento.

Ainda em 1922 seria criado o Imposto sobre Vendas Mercantis (IVM), precursor do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC), de 1934, e do futuro e atual Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS). Com sua competência atribuída à União, este imposto foi criado mais para atender às solicitações dos comerciantes do país – em especial os do Rio de Janeiro –, que, sentindo-se desprotegidos pelo fato de as faturas emitidas terem perdido as características de um título de crédito – o que os protegia perante os compradores, desde que por eles assinadas – com o disciplinamento das notas promissórias e letras de câmbio, pressionaram o governo para a criação de um título que, legitimado, além de constituir garantia de seu crédito, facilitaria seu desconto nos bancos. Este título surgiu na forma da *duplicata de fatura* e, em troca, os comerciantes concordaram com a criação de um imposto geral incidente sobre as vendas realizadas à vista ou a prazo, à alíquota inicial de 0,25%. Com uma base restrita de incidência, este imposto só ganharia relevância depois de 1934, quando passaria a ser cobrado sobre as “vendas e consignações” de produtos em geral, inclusive agrícolas.

Apesar dessas mudanças na estrutura tributária, nem a carga tributária se elevou expressivamente nem o Estado reduziu, de forma importante, sua dependência dos impostos externos, assim como os impostos diretos pouco viram avançar sua participação na arrecadação. Como mostra a tabela 1, no final da década, a carga tributária, que havia atingido o nível de pouco mais de 7% do PIB no período 1916-1925, situou-se pouco acima de 9% em 1929, com os impostos indiretos respondendo por 86% da arrecadação e os impostos diretos por apenas 14%. Um nível ainda distante dos que haviam sido obtidos até o início da Primeira Grande Guerra Mundial – em 1905 e 1907, a carga tributária situou-se em torno de 15% do PIB –, período em que era ainda mais expressiva a participação da tributação indireta na geração de receita. Considerando apenas a receita da União, é possível constatar, na tabela 2, que o Imposto de Renda responderia, em 1929, por apenas 4,5% do total arrecadado, cabendo 80% apenas aos impostos de importação e de consumo.

TABELA 1
Carga tributária bruta e sua distribuição entre impostos diretos e indiretos – 1900-1930
 (Em % do PIB)

Períodos (média)	Carga tributária (% do PIB)	Composição dos tributos (% do PIB)	
		Indiretos	Diretos
1900-1905	12,59	11,35	1,24
1906-1910	12,41	11,18	1,23
1911-1915	11,14	9,96	1,18
1916-1920	7,00	6,07	0,93
1921-1925	7,53	6,58	0,95
1926-1930	8,89	7,68	1,21

Fonte: FIBGE (2006).

TABELA 2
Composição da arrecadação federal – 1923-1930
 (Em %)

Ano	Tributos					Total
	Importação	Consumo	Renda e proventos	Selos e afins	Outros tributos	
1923	50,3	29,8	5,1	14,7	0,1	100,0
1924	51,9	27,3	2,2	18,5	0,1	100,0
1925	56,0	24,2	2,6	17,1	0,1	100,0
1926	47,8	30,1	2,9	19,0	0,2	100,0
1927	53,5	26,5	4,0	15,9	0,1	100,0
1928	55,2	25,9	4,0	14,8	0,1	100,0
1929	54,8	25,2	4,5	15,3	0,2	100,0
1930	50,2	28,3	5,0	16,4	0,1	100,0

Fonte: Brasil (1968).

Tanto as periódicas crises da economia brasileira, provocadas principalmente pelo estrangulamento externo, como a predominância do setor externo como líder do crescimento, no meio de um “pacto oligárquico” que restringia as atividades do Estado às políticas de seu interesse, ajudam a entender esse comportamento da carga tributária, bem como a composição de seus tributos. Mesmo que se pretendesse fortalecer as receitas governamentais, este esforço tenderia a esbarrar em inevitáveis limites dados tanto pela estrutura econômica e pelos baixos níveis de renda da população³ como pela capacidade de resistência dos setores agrários representados no aparelho do Estado ao aumento de sua contribuição para os cofres públicos. O fato é que nessa estrutura ainda não eram significativos os

3. Para se ter uma ideia destes níveis, o PIB per capita situou-se, em 1930, em R\$ 1,78 mil contra R\$ 1,01 mil em 1900, ambos cotados a preços de 2008, conforme dados do Ipeadata.

espaços, como indicam os resultados registrados até 1930, nem para tornar predominantes os impostos incidentes sobre as atividades internas nem para tornar mais expressivos os impostos diretos, mais especificamente o Imposto de Renda, na arrecadação, o que poderia melhorar o perfil de distribuição do ônus tributário entre os membros da sociedade.

Além da situação econômica, o aparato institucional da máquina arrecadadora era despreparado para combater a sonegação e garantir a cobrança eficiente dos tributos, o que também ajuda a explicar os baixos níveis de arrecadação. Criada em 1909, a Diretoria da Receita Pública, que substituiu a Diretoria de Rendas Públicas, de 1892, era um exemplo de estrutura administrativa esdrúxula, incompleta e inadequada para a missão do fisco. De acordo com estudo realizado pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) para o Sindireceita (2005, p. 18-19), “seus chefes eram nomeados em caráter efetivo, [sendo], portanto, indemissíveis” e os conselhos dos contribuintes restritos aos do Imposto de Renda e do Imposto de Consumo, com os demais tributos federais desguarnecidos dessa instituição. Além disso, com uma estrutura de administração de impostos herdada do Império que conheceria poucas transformações e que tinha nas atividades do comércio exterior – de exportação e importação – seus principais impostos não se encontrava preparada, e capacitada, para cobrar os impostos que começavam a incidir sobre as atividades internas.

Em relação às relações federativas, o período foi de permanente tensão entre os estados e a União, especialmente na disputa de bases tributárias mal definidas na legislação, acirrando os conflitos na busca por maior arrecadação, com prejuízos para a economia. Foi assim com a Taxa de Selo, que não teve muito bem definido o que seriam os atos relativos às economias dos estados para o seu gravame, com o Imposto de Exportação, para o qual não se estabeleceu, com precisão, a proibição de sua cobrança nas mercadorias transacionadas entre os estados, e que constituía importante fonte de arrecadação, principalmente para os que não exportavam para o exterior e com o Imposto de Importação, que foi cobrado até 1931 – ano em que foi abolido – sobre a “importação de procedência nacional”.

A crise econômica e mundial que se manifestou em 1929, inicialmente com o *crash* da Bolsa de Nova Iorque, e conduziu a economia mundial, nos anos seguintes, para uma profunda depressão, ao derramar fortemente seus efeitos no Brasil, com a queda dos preços e das exportações do café, enfraqueceria o pacto político que se formou na Primeira República, por meio da “política dos governadores”, e abriria o caminho para importantes transformações nos campos político, institucional e econômico. Da Aliança Liberal que se formou, à época, reunindo as forças políticas de Minas Gerais, do Rio Grande do Sul, da Paraíba e os grupos de oposição ao governo, contra as pretensões do presidente Washington

Luís de conduzir outro paulista, Júlio Prestes, à presidência, caminhou-se para a deflagração da “Revolução de 30”, que garantiu a chegada de Getúlio Vargas ao poder, rompendo-se com a aliança política anterior e inaugurando um período de novas articulações e de um novo desenho para o papel do Estado. Da crise econômica que continuou avançando, neste início, acentuando o desequilíbrio externo da economia brasileira, surgiram as condições para o país acelerar o processo de industrialização e modificar o seu padrão de acumulação, com as atividades internas assumindo a liderança do crescimento e passando a comandar os ciclos econômicos. Essas mudanças refletir-se-iam sobre a estrutura tributária, modificando tanto sua dimensão como sua composição. É o que se analisa em seguida.

3 CENTRALIZAÇÃO, ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E INDUSTRIALIZAÇÃO: 1930-1964

3.1 1930-1945: Vargas, Estado unitário autoritário e a mudança no padrão de acumulação

Na prática, a Constituição de 1891 acabou em 1930. Até 1934, quando foi promulgada a nova Constituição, o país foi governado por decretos editados pelo governo provisório, liderado por Getúlio Vargas, que se constituiu como resultado da Revolução de 1930 e dissolveu, por meio do Decreto nº 19.398, de 11 de novembro deste ano, o Congresso Nacional, as assembleias legislativas estaduais e as câmaras municipais, substituindo, também, os governadores dos estados por interventores nomeados pela presidência. Toda a legislação existente continuou em vigor, desde que não conflitasse com as disposições legais do novo governo. De acordo com Moraes (FRANCISCO NETO, 2008, p. 113-114) “pouco se fez [neste interlúdio] em matéria tributária, não havendo cogitação alguma para reformas tributárias”. Alterações mais importantes nessa matéria seriam de responsabilidade de uma assembleia constituinte que iria elaborar nova Carta Magna para o Brasil, tão logo restabelecida a normalidade democrática, o que só ocorreria em 1933.

Os dois principais desafios do novo governo, em meio aos conflitos políticos que se intensificaram com a Revolução Constitucionalista de 1932, foram, de um lado, o de desmontar as estruturas institucionais do Estado oligárquico, que garantiam poder excessivo para as principais oligarquias regionais, o que colocou, em marcha, um forte movimento de centralização do poder e das instâncias decisórias sobre as atividades econômicas no poder central, em oposição à forte descentralização do período anterior; de outro, o enfrentamento da crise econômica iniciada em 1929-1930, que se aprofundou nos anos seguintes, conduzindo a economia mundial para uma depressão, e cujos efeitos, no Brasil, poderiam minar suas forças.

Não foram desafios pequenos, dada a situação econômica e política da época, especialmente por que as medidas a serem adotadas exigiriam volumes apreciáveis de recursos, com o que, definitivamente, o Estado brasileiro não contava.

Os estragos produzidos pela crise no tecido econômico foram mais evidentes no triênio 1929-1931. Depois de registrar uma taxa robusta de crescimento de 11% no biênio 1927-1928 a economia viu esta declinar para 1,1% em 1929 e encolher 2,1% e 3,3% em 1930 e 1931. Os maiores efeitos da crise se fizeram sentir principalmente sobre os preços das exportações, cujos valores ingressaram em uma trajetória de queda, a partir de 1929, caindo de US\$ 473 milhões em 1928 para US\$ 179,4 milhões em 1932 (queda de 60%), provocando um forte estrangulamento externo da economia, que se manifestou na queda ainda mais espetacular das importações. Tendo atingido US\$ 388 milhões em 1928 elas foram reduzidas para US\$ 92,8 milhões em 1932 (queda nominal de 75%).⁴ Ou seja, as duas principais fontes de receita dos governos – federal e estaduais – enfraqueceram-se, em um momento em que mais se precisava contar com recursos para a implementação de políticas anticíclicas, o que só foi atenuado por que os impostos internos aumentariam sua importância na estrutura da arrecadação, mais do que compensando o declínio dos externos. Na média anual, a carga tributária saltou de 8,89% no período 1926-1930 para 10,2% em 1931-1935.

Nessas condições, a política econômica do governo provisório, de acordo com a interpretação de Furtado (1975), teria sido decisiva, de um lado, para sustentar a demanda com a implementação de políticas expansionistas de gastos, principalmente na compra, para destruição de estoques de café, visando impedir quedas mais significativas de seus preços, mesmo que incorrendo em elevados déficits orçamentários – de acordo com Abreu (1997, p. 80), entre 1931-1933 estes se mantiveram acima de 12% dos gastos agregados, tendo alcançado 40% em 1932; e, de outro, pela imposição de vários controles sobre as importações, para mitigar o estrangulamento externo, proteger a indústria nacional e garantir respostas para a demanda interna, o que foi facilitado pela existência de uma capacidade ociosa prévia instalada na economia nos anos anteriores. Tais medidas, ao fortalecerem a industrialização e o mercado interno, teriam propiciado ao Brasil dar início ao deslocamento do centro dinâmico da economia para dentro do país no processo conhecido como “substituição de importações”, reduzindo a dependência da demanda externa. Como resultado, em meio à depressão mundial, a recuperação da economia teria início já em 1932, quando o PIB cresceu 4,3%, acentuando-se no biênio seguinte, ao registrar-se uma taxa média anual de 9% de expansão. Com o avanço das atividades econômicas internas e a redu-

4. De acordo com Abreu (1997, p. 74), como “os preços de importação em mil réis cresceram 6% [e] os de exportação caíram 25% (...), os termos de intercâmbio sofreram uma deterioração de 30% e a capacidade de importar 40%”.

ção progressiva da importância do comércio exterior na economia, ampliaram-se, progressivamente, as bases da tributação para os impostos internos aumentarem sua participação na estrutura da arrecadação.

Por outro lado, para levar à frente o projeto de desmonte das estruturas do Estado oligárquico e transferir para o poder central instâncias importantes em que se tomavam decisões estratégicas de política econômica, o que era também fundamental para a implementação de políticas de âmbito nacional, deu-se início à criação de autarquias e agências descentralizadas, vinculadas à esfera federal e financiadas, em geral, por fundos vinculados, cujos recursos, oriundos de percentuais fixos cobrados por unidade física de cada produto a elas associados, independiam do orçamento fiscal. Como decorrência, várias atividades antes sob o controle dos estados foram sendo transferidas para a órbita central, atenuando-se, também com isso, as limitações do sistema tributário da época, processo que se acentuaria nas décadas de 1940 e 1950, da criação do Instituto de Valorização do Café (IVC) e do Instituto Açúcar e do Alcool (IAA), em 1931, avançar-se-iam na criação do Instituto Nacional do Mate (1938), do Sal (1940), do Pinho (1941), da Marinha Mercante, do Leite (1942), entre outros, prática que foi se generalizando, a ponto de associar-se imediatamente o surgimento de uma autarquia à criação de um fundo para o seu financiamento. Com isso, conseguiu-se desalojar o poder estadual dessas estruturas, nelas acomodar os distintos interesses cooptados e reunidos em torno do projeto político de Vargas conhecido como “Estado de compromisso”, que não se vinculava a um setor específico, e abrir mão de mudanças tributárias arrojadas que poderiam minar as bases do novo pacto político estabelecido.⁵

Também importante para tornar mais eficiente a cobrança de tributos do governo federal, neste período, foi a reforma que se realizou, em 1934, na estrutura da instituição responsável por sua administração. Nas mudanças realizadas, a Diretoria de Receita Pública, de 1909, foi substituída pela Direção-Geral da Fazenda Nacional (DGFN), a qual passou a ser integrada por três departamentos: de Rendas Internas, de Rendas Aduaneiras e do Imposto de Renda. Com isso, todos os impostos federais passaram a contar, o que não ocorria anteriormente, com cobertura nas áreas de fiscalização, arrecadação e apoio administrativo, com essas atividades sendo distribuídas e alocadas nos respectivos departamentos. Contudo, apesar de se contemplar, pela primeira vez, uma direção especializada para as alfândegas e também para os impostos internos, o tratamento conferido a esses órgãos na forma de departamentos, operando de forma estanque, conduziria à superposição e duplicação de funções e à inevitá-

5. Para uma análise detalhada da evolução dessas autarquias e desses fundos e do avanço da administração descentralizada neste período, ver o trabalho de Prado (1985).

vel rivalidade entre seus quadros, prejudicando sua missão e aumentando seus custos. Uma estrutura que, no entanto, apesar destes problemas se manteria praticamente a mesma até a década de 1960, quando começaria a sofrer uma profunda reformulação.

Com a economia em franca recuperação, com a expansão sendo comandada pelas atividades internas, e, superada a crise provocada pela Revolução Constitucionalista de 1932, realizaram-se, em 3 de maio de 1933, eleições para a formação de uma assembleia constituinte responsável pela elaboração da nova Carta Magna para o país, a qual, instalada em novembro de 1933, teve concluídos seus trabalhos no dia 16 de julho de 1934, com a sua promulgação. Como nota Costa (2009), na definição do novo sistema tributário o debate sobre o sistema de partilha também foi dominante, mas realizado em um nível superior ao que se observara na Assembleia Constituinte de 1891, com a apresentação, inclusive, de dados e informações confiáveis de seus resultados e problemas. Diferentemente também do que ocorrera naquela, teria também havido, nesta, alguma preocupação em identificar os efeitos dos tributos sobre a economia e o contribuinte. O quadro 2 apresenta a estrutura que terminou sendo aprovada nesta Constituição.

As principais alterações no sistema no tocante à sua estrutura foram as seguintes: *i*) a constitucionalização dos impostos de renda e consumo, de competência federal, que haviam sido criados por lei ordinária; *ii*) o desmembramento e a distinção dos impostos sobre a transmissão da propriedade *causa mortis* e *inter vivos*; *iii*) a criação do imposto sobre combustíveis destinado aos estados; *iv*) a transformação do imposto sobre vendas mercantis no imposto sobre vendas e consignações; e *v*) a criação do imposto de licença.

Em relação à distribuição das competências a principal e importante inovação para o federalismo foi a atribuição constitucional aos municípios, pela primeira vez, de um campo próprio de competências, com uma estrutura de cinco tributos e de sua participação com os estados, em partes iguais, na arrecadação do Imposto sobre Indústrias e Profissões. Os estados foram beneficiados com o imposto de consumo de combustíveis e a transferência do imposto sobre vendas mercantis, transformado em vendas e consignações, com base significativamente alargada e de incidência cumulativa, para seu campo de competência. Além disso, foi lhes permitido exercer poder concorrente com a União na criação de novos impostos, vedando-se, contudo, a bitributação, prevalecendo, em caso de impostos dessa natureza, o criado pela União. À União apenas coube, adicionalmente, os impostos de renda e consumo já existentes.

No que se refere à preocupação com os efeitos dos impostos sobre a atividade econômica, a limitação da alíquota do imposto de exportação em 10% foi a principal mudança realizada, feita com o claro objetivo de garantir maior

competitividade no mercado externo para o produto nacional. Este imposto continuou, contudo, sendo cobrado sobre o valor das mercadorias transacionadas entre os estados brasileiros, apesar da expressa proibição, no Art. 17, inciso IX, de ser “vedada a cobrança de impostos interestaduais (...) e intermunicipais em território nacional”.

QUADRO 2

Constituições de 1934 e 1937 – distribuição das competências tributárias, por unidades da Federação

Constituição de 1934	Constituição de 1937
União	União
<ul style="list-style-type: none"> • Importação • Renda, à exceção da renda cedular sobre imóveis • Consumo, exceto os combustíveis de motor a explosão • Transferências de fundos para o exterior • Selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia • Impostos de competência residual, proibida a bitributação • Taxas 	<ul style="list-style-type: none"> • Importação • Renda • Transferências de fundos para o exterior • Consumo • Sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia • Impostos de competência residual, proibida a bitributação • Taxas
Estados	Estados
<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana • Transmissão da propriedade causa mortis • Transmissão da propriedade imobiliária, inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital e à sociedade • Consumo de combustíveis de motor a explosão • Vendas e consignações • Exportação, à alíquota máxima de 10% • Indústrias e profissões, dividido em partes iguais com os municípios • Selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia • Impostos de competência residual, proibida a bitributação, prevalecendo o cobrado pela União • Taxas 	<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana • Transmissão da propriedade causa mortis • Transmissão da propriedade imobiliária, inter vivos, inclusive a sua incorporação ao capital e à sociedade • Transferido para a competência da União e integrado ao Imposto de Consumo • Vendas e consignações • Exportação, à alíquota máxima de 10% • Indústrias e profissões, dividido em partes iguais com os municípios • Selo sobre atos emanados do governo e negócios de sua economia • Impostos de competência residual, prevalecendo o criado pela União • Taxas

(Continua)

(Continuação)

Constituição de 1934	Constituição de 1937
Municípios	Municípios
<ul style="list-style-type: none"> • Licenças • Imposto predial e territorial urbano • Diversões públicas • Imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais • Taxas 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenças • Imposto predial e territorial urbano • Diversões públicas • Transferido para a União e integrado ao IR • Taxas

Fonte: Brasil (1934, 1937).

Além de reforçar, portanto, o campo de competência dos estados, alargando suas bases de financiamento, principalmente por meio do IVC, a Constituição também premiou os municípios ao destinar-lhe impostos próprios e garantir sua participação na arrecadação do Imposto sobre Indústrias e Profissões. Por isso, não é nenhum exagero dizer que tenha sido benéfica para a Federação, dada a distribuição mais equilibrada de receitas, mas isso não significa que a União tenha sido sacrificada. Embora o imposto de importação tenha ingressado em uma rota de declínio relativo, os principais impostos internos – renda e consumo – aumentavam sua participação na estrutura tributária com o avanço do mercado interno na geração do produto.

E, o que costuma passar despercebido nas análises feitas sobre o novo sistema, talvez tão ou mais importante do que fortalecer financeiramente os municípios e as bases da Federação, era altamente funcional para o projeto político de Vargas, pois, ao reduzir a dependência daqueles dos estados, enfraquecia seu poder de influência e deixava o caminho mais livre para o poder central costurar melhor as alianças políticas.

Apesar do bom momento vivido pela economia brasileira em meio à severa crise mundial – a taxa de crescimento médio do PIB atingiu, entre 1933-1937, o nível de 7,5% – e das melhores perspectivas abertas com o restabelecimento do regime constitucional, esse período durou pouco, como aponta Oliveira (2007):

(...) o sopro democrático que percorreu o país nos primeiros anos da década e circulou, ainda que brandamente na Constituição de 1934, começou a perder força com os embates travados entre os quadros da Ação Integralista Brasileira (AIB), da direita, e a Ação Libertadora Nacional (ALN), da esquerda, e foram paralisados com o movimento conhecido como Intentona Comunista, em 1935, que forneceu a justificativa para o golpe de Estado dado por Vargas, em 1937, instaurando no país o que ficou conhecido como Estado novo – um regime autoritário que se manteria até 1945.

Com o *Estado novo*, as liberdades democráticas foram novamente suprimidas: as eleições e os partidos políticos foram suspensos; o Congresso Nacional, as assembleias estaduais e as câmaras municipais dissolvidas; e os governos dos estados, bem como os prefeitos municipais passaram, reeditando o período Imperial, a ser nomeados pelo presidente da República. Com a Constituição outorgada de 1937, que estabeleceu os contornos jurídicos do novo regime, Vargas dotou-se de poder constituinte e transformou-se em uma constituição viva, remendando-a a seu bel-prazer e de acordo com seus interesses. Ainda como nota Oliveira (2007), “(...) embora a Federação tenha nela sido formalmente mantida, ajustando a de 1934 à nova ordem que se instaurou, o fato é que não passava de uma ficção. Em contrapartida, a centralização política avançou, transformando o Estado em fonte exclusiva de poder”.

É interessante notar, contudo, não ter ocorrido uma centralização no campo das competências tributárias e administrativas entre as esferas de governo, o que estaria mais de acordo com o novo regime. Como é possível deduzir da análise do quadro 2, a Constituição de 1937 manteve praticamente intacta a mesma estrutura da Constituição de 1934. Apenas transferiu dos estados para o campo de competência da União o imposto de consumo sobre combustíveis de motor a explosão, que vinha sendo cobrado desordenadamente por aquela esfera, estendendo, inclusive, sua incidência para a energia elétrica, e retirou dos municípios o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais. Além disso, mais devido à preocupação com os efeitos dos impostos sobre a economia, deu maior clareza, no Art. 25, à proibição da cobrança do imposto de exportação nas transações realizadas entre os estados, o qual só terminou efetivamente sendo extinto em 1940. Como também constata Lopreato (2002, p. 27) “a nova estrutura tributária não se diferenciou da anterior no que se refere à distribuição regional e intergovernamental da receita tributária”.

Procurando compreender por que isso teria ocorrido, com o governo central renunciando à possibilidade de enfraquecer financeiramente os estados e municípios e submetê-los mais facilmente ao seu comando, Lopreato (2002, p. 29) considera que, mesmo no regime autoritário de Vargas, teria sido necessário, para sua sustentação, refazer pactos e negociar acordos com as forças políticas estaduais, “reconstruindo o pacto oligárquico em novas bases, tendo à frente interventores, e articulando-se com o governo central forte”. É possível. Mas o fato é que Vargas detinha o controle absoluto das unidades federadas, via interventores e departamentos de administração dos serviços públicos, os Daspinhos que substituíram os legislativos estaduais, e, a rigor, poderia até mesmo não ter seguido este caminho, embora com mais riscos. Não se deve por isso descartar a hipótese de que pode ter pesado nessa decisão a avaliação de que os ganhos que poderiam ser obtidos no reordenamento do sistema tributário não seriam suficientes para propiciar, ao Estado, a tarefa que se propunha empreender, não compensando os riscos políticos que tal medida representaria. Por isso, pode ter-se considerado mais ade-

quando dispensar alterações conflituosas no campo das competências tributárias, mantendo soldados os interesses regionais nessa questão, e articulado, em outras bases, as condições de financiamento para o papel que o Estado iria desempenhar na economia a partir do advento do *Estado novo*.

A reorientação do papel do Estado que se observou a partir de 1930, com a criação e transferência para o poder central das agências governamentais com objetivos regulatórios, visando reverter a forte descentralização do período anterior e quebrar o poder das elites estaduais, avançou na primeira metade dessa década, com a sua intervenção nas operações de compras dos estoques de café – política identificada por alguns autores como de natureza pré-keynesiana de demanda agregada –, e se acentuou a partir de 1937, quando o mesmo Estado assumiria a responsabilidade de dar início à constituição da indústria de base no país e começar a remover os principais óbices que barravam um curso mais suave para o processo de industrialização.

De um Estado com atividades mais de cunho regulatório na esfera econômica, que foram também fortemente ampliadas no *Estado novo* com a criação de uma infinidade de novas autarquias, conselhos e agências descentralizadas inseridas no aparelho central, ele também assumiria, a partir deste período, o compromisso com a constituição das bases necessárias para o país fazer avançar o seu processo de industrialização, libertando-se, gradativamente, dos recorrentes estrangulamentos externos que enfrentava. Assumiria, dessa forma, o papel de *Estado desenvolvimentista*, antecipando-se também às ideias cepalinas sobre a sua missão, especialmente em países subdesenvolvidos, de libertar o país do atraso e da miséria. Nasce daí, nessa fase, empresas que seriam cruciais para impulsionar o processo de industrialização. O projeto de instalação no país de uma usina integrada, que se materializará na criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, em meio à Segunda Grande Guerra Mundial, com financiamento norte-americano, cujas operações só começariam, no entanto, em 1946; da Companhia Vale do Rio Doce (CVRD), em 1942; da Companhia Nacional de Álcalis (CNA) e da Fábrica Nacional de Motores (FNM), em 1943; e da Acesita, em 1944, para a produção de aços especiais, ao mesmo tempo que se deslançaram vários projetos para aumentar a oferta de energia no país, a exemplo da criação da Hidroelétrica de São Francisco (CHESF), em 1945.

Sem dispor de condições adequadas de financiamento interno e com os fluxos de capitais internacionais paralisados desde a crise de 1930, a ação do Estado foi limitada para esses propósitos, tendo continuado a lançar mão para o financiamento das agências e dos órgãos regulatórios que se multiplicaram, a partir da década de 1940, da cobrança de taxas específicas vinculadas à atividade econômica do setor – café, açúcar, mate, pinho, sal, entre outras –, independentes do

orçamento fiscal; da emissão primária de moeda para a cobertura dos elevados déficits orçamentários da época, especialmente a partir de 1942 aproveitando as relações de “boa vizinhança” com os Estados Unidos no período da guerra, para a obtenção de financiamento junto ao Export-Import Bank of the United States (EXIMBANK) para a construção da CSN (PRADO, 1985).

No campo tributário foram poucas as mudanças realizadas no período, mesmo porque, independentemente da crise econômica provocada pela guerra, as bases da tributação interna ainda não haviam se alargado o suficiente para permitir alterações mais drásticas em sua estrutura. De qualquer forma, duas alterações mais relevantes merecem ser destacadas pelo que representarão em termos de fortalecimento dos impostos internos e da capacidade de financiamento do Estado: a inclusão no sistema federal, sob a forma de *imposto único*, de todos os tributos incidentes sobre os combustíveis e lubrificantes, em 1940, e a reorganização da estrutura de administração do Imposto de Renda, em 1942.

A importância da lei de criação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes (IUCL), Lei Constitucional nº 4, de 20 de setembro de 1940 e Decreto-Lei nº 2.615, de 21 de setembro de 1940, foi que se vetou, de um lado, a cobrança do IVC que vinha sendo feita pelos estados sobre o mesmo produto e se assegurou, de outro, que parcela de seus recursos, que seria destinada para os estados e municípios, estaria vinculada a investimentos na área de transportes, alimentando o Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, criado à época, enquanto a da União representaria receitas que poderiam ser livremente despendidas pelo governo federal.⁶ Este imposto representou, do ponto de vista tributário, a primeira vinculação de receitas introduzida no sistema para o financiamento de uma atividade específica, e, no tocante às relações federativas, a criação do primeiro mecanismo de cooperação intergovernamental.

A reforma administrativa do Imposto de Renda foi realizada em 1942 – Decreto-Lei nº 4.178, de 13 de março de 1942 – e consistiu, entre outras mudanças: *i*) no estabelecimento da obrigatoriedade de fornecimento, por parte de determinados órgãos, de valiosas informações cadastrais para o fisco; *ii*) na exigência de apresentação, pelas pessoas físicas e jurídicas, de comprovantes do pagamento do Imposto de Renda em determinadas operações; *iii*) na definição da obrigatoriedade da prestação de informações, pelos contribuintes, dos rendimentos pagos ou creditados a terceiros; e *iv*) mais importante, contudo, foi a profunda descentralização realizada na sua estrutura de administração, reorganização de sua divisão, ampliação das delegacias regionais e instalação das delegacias seccionais,

6. Só em 1949, quando se criou o Fundo Rodoviário Nacional (FRN), substituto do Fundo Rodoviário dos Estados e Municípios, extinto em 1945, a arrecadação do IUCL passaria a ser inteiramente vinculada às aplicações no setor rodoviário (PRADO, 1985).

aprimorando-se a estrutura administrativa de 1924 e descentralizando os seus serviços. Como parte do esforço de guerra, seria também criado, em 1943, um imposto incidente sobre lucros extraordinários, o que, com a reforma administrativa realizada, propiciaria ao Imposto de Renda aumentar expressivamente sua participação na estrutura tributária (FGV; COMISSÃO..., 1966).

Com a guerra, as taxas espetaculares de crescimento do PIB alcançadas entre 1932-1936 entraram em declínio, arrastando o país para uma recessão entre 1939-1942, da qual se recuperou a partir de 1943, contando principalmente com a expansão mais vigorosa da atividade industrial. Devido a esse quadro e também à ausência de alterações mais significativas no sistema de tributação, a carga tributária se manteve, entre 1941-1945, praticamente no mesmo nível do quinquênio anterior, tendo atingido, na média anual, 12,7% do PIB. Sua composição, no entanto, no final deste período mudara radicalmente, como se constata pelo exame da tabela 3. Enquanto em 1931, os impostos diretos respondiam por apenas 17% da arrecadação total, em 1945 essa participação aumentara para 33%. No caso da receita tributária federal, essa mudança seria ainda mais evidente. O Imposto de Importação, que respondia, em 1935-1937, por 50% da arrecadação, viu esta participação declinar acentuada e aceleradamente a partir do final da década com o início da guerra, a contração do mercado mundial, a perda de força da produção, a exportação cafeeira e o conseqüente estrangulamento externo da economia brasileira, enquanto avançavam as atividades econômicas internas, estimuladas pelos ganhos obtidos com o processo de substituição de importações, e viabilizavam-se os impostos sobre elas incidentes. Em 1945, enquanto o Imposto de Importação participou com apenas 14,5% no total da receita federal, a do Imposto de Consumo chegou a 40% e, mais importante, a do Imposto de Renda saltou de 8%, em 1935, para 33% nesse ano, beneficiada pela expansão dos empregos urbanos e dos lucros das empresas e, principalmente, pela modernização de sua estrutura administrativa.

TABELA 3

Carga tributária bruta e sua distribuição entre impostos diretos e indiretos – 1930-1945

(Em % do PIB)

Períodos (média)	Carga tributária	Composição dos tributos			
		Indiretos		Diretos	
		PIB	CT	PIB	CT
1930-1935	10,23	8,43	82,4	1,80	17,6
1936-1940	12,50	9,92	79,4	2,58	20,6
1941-1945	12,71	8,90	70,0	3,81	30,0

Fonte: FIBGE (2006).

Elaboração própria.

TABELA 4
Composição da arrecadação federal – 1935-1945
 (Em %)

Ano	Tributos					Total
	Importação	Consumo	Renda e proventos	Selos e afins	Outros tributos	
1935	47,6	27,2	8,1	16,4	0,7	100,0
1937	50,8	28,9	9,9	10,2	0,2	100,0
1940	33,9	38,7	15,1	10,2	0,1	100,0
1945	14,5	40,0	33,2	12,2	0,1	100,0

Fonte: Brasil (1968).

Com o final da guerra e a derrota dos regimes totalitários, a posição de Vargas se enfraqueceu e aumentaram as pressões, inclusive internacionais, que conduziram à sua queda e à realização de eleições livre no país, seguidas da promulgação de uma nova Carta Constitucional em 1946. Nessa época, a economia já começara a mudar sua face com os primeiros passos dados pelo Estado para deslançar o seu processo de industrialização modificando as bases produtivas para uma nova estrutura de impostos e deixando para trás a herança de uma economia agroexportadora, altamente dependente da demanda externa e de tributos incidentes predominantemente sobre o comércio exterior.

3.2 1946-1964: avanço da industrialização, democracia e ressurreição federativa

A elaboração da nova Carta Constitucional do país, promulgada em 18 de setembro de 1946, foi influenciada, em oposição à forte centralização de poderes do período anterior, por compromissos com o liberalismo político, a restauração das liberdades democráticas, o fortalecimento do federalismo e a descentralização das atividades públicas, tendo, como algo privilegiado nessas mudanças, os municípios.

No campo político, a Constituição contemplou a criação de novas regras, visando ampliar o conceito de cidadania e moralizar o processo eleitoral, ao mesmo tempo em que, assegurando a liberdade de organização partidária, garantiu a formação de partidos políticos de massa, de âmbito nacional, entre os quais se destacaram a União Democrática Nacional (UDN), o Partido Social Democrático (PSD), o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e o Partido Comunista (PC).

Com ela foram restabelecidas, também, as eleições diretas para governadores e deputados estaduais, atribuindo-se autonomia aos municípios de elegerem, por voto popular, os prefeitos e vereadores. Ao Legislativo federal foi atribuído,

por sua vez, autonomia para emendar/modificar o orçamento apresentado pelo Executivo, deixando ele de ter um papel meramente decorativo na definição das prioridades do governo. Além disso, uma nova organização e divisão de responsabilidades foram estabelecidas para as duas casas legislativas – o Senado e a Câmara Federal – no Congresso: ao primeiro, atribuiu-se a responsabilidade pela supervisão e defesa dos interesses dos estados, com autonomia para aprovar matérias de ordem financeira a eles referentes, sem a necessidade de submetê-las à sanção da Câmara dos Deputados; a segunda, a autonomia para aprovar projetos de lei não relacionados com aquelas matérias, dispensando-se sua apreciação pelo Senado.

No campo tributário, não se observou, contudo, grandes mudanças nas áreas de competências tributárias dos entes da Federação, nem alterações significativas no sistema de impostos em face das transformações que vinham se operando nas estruturas da economia, como se constata pelo exame do quadro 3. De fato, nem a autonomia para os estados legislarem sobre os seus impostos nem a estrutura tributária e nem a distribuição dessas competências conheceram mudanças relevantes. Os municípios, por seu lado, ganharam o Imposto sobre Indústrias e Profissões, que já vinha sendo por eles cobrado, e a competência de cobrarem também o Imposto do Selo; as contribuições de melhoria, contempladas na Constituição de 1934, mas esquecidas na constituição de 1937, foram novamente resgatadas e a competência de sua cobrança estendida para as três esferas de governo, mas este nunca foi um tributo importante para a arrecadação; do ponto de vista da economia, apenas reduziu-se a alíquota de exportação de 10% para 5% para garantir mais competitividade para a produção nacional nos mercados externos; e constitucionalizou-se o regime único de incidência do Imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis sobre este produto, estendendo-o também para os minerais e a energia elétrica do país, os quais somente seriam efetivamente criados anos mais tarde.

A grande novidade nesse campo surgiu na definição constitucional de transferências de receitas para os governos subnacionais e na garantia de destinação de parcela do orçamento federal para aplicação nas áreas menos desenvolvidas do país. A primeira iniciativa possui o claro objetivo de fortalecer os municípios, o que leva vários autores a ressaltarem o seu viés municipalista; a segunda, a de contribuir para a redução das disparidades interregionais de renda e para melhorar o equilíbrio federativo, configurando as bases de um federalismo cooperativo.

Pela Constituição de 1946, 60% da arrecadação do IUCL passariam a ser transferidos para os estados, o Distrito Federal e os municípios, proporcionalmente à sua superfície, população, seu consumo e sua produção, nos termos e para os fins estabelecidos em lei (Art. 15, § 2º). Da mesma forma, 10% da receita do Imposto de Renda caberiam aos municípios, excluídos os das capitais,

divididos em partes iguais, exigindo-se que pelo menos metade (50%) dessa transferência fosse aplicada em benefícios da zona rural (Art. 15, § 4º). No caso dos impostos estaduais, estabeleceria, no Art. 20, que, no caso da arrecadação estadual, dela excluído o Imposto de Exportação, exceder o total das rendas locais, excluído o município das capitais, o estado deveria transferir-lhe 30% do excesso arrecadado. Segundo Arretche (2005, p. 79), inaugurou-se, com a Constituição de 1946, um “tipo de arranjo que vigora até hoje, pelo qual as regras relativas às transferências constitucionais implicam que a União opere como arrecadadora substitutiva para estados e municípios, bem como os estados para os seus municípios”. As disputas federativas tenderam, com isso, a deslocar-se, no campo da repartição tributária, da área das competências tributárias para a de definição das alíquotas de repartição das receitas.

A Constituição foi, entretanto, mais longe no campo da descentralização fiscal. Incluiu, no capítulo das disposições gerais – Título IX –, a obrigatoriedade de a União aplicar: *i*) no mínimo 3% de sua receita tributária na execução do plano de defesa contra os efeitos da seca no Nordeste, exigindo igual contrapartida dos estados beneficiados –Art. 198; *ii*) 3%, durante pelo menos 20 anos consecutivos, na execução do plano de valorização da Amazônia, com igual contrapartida dos estados e territórios da região –Art. 199; e *iii*) 1% no plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco e afluentes (LOPREATO, 2002, p. 33).

De maneira clara, a questão regional seria assim introduzida, pela primeira vez, no orçamento, adotando-se medidas concretas para a redução das desigualdades interregionais de renda e dos desequilíbrios federativos. Órgãos de desenvolvimento regional começaram a ser criados para essa finalidade, casos da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), do Departamento de Obras contra as Secas (DNOCS) e da Comissão do Vale do São Francisco (CVSF). A eles se juntaram, em 1959, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que passou a contar, nos primeiros anos da década de 1960, com vários incentivos fiscais para estimular o desenvolvimento da região e, a partir de 1963, também a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), à qual também foram destinados os mesmos incentivos concedidos ao Nordeste para promover o desenvolvimento do Norte do país. Isso levou um autor, como Oliveira (1995, p. 84), a considerar talvez exageradamente que teria ocorrido nesse período uma “verdadeira revolução federativa”.

QUADRO 3
Constituição de 1946 – distribuição das competências tributárias, por unidades da Federação

União
<ul style="list-style-type: none"> • Importação • Consumo • Imposto único sobre produção, comércio, distribuição, consumo, importação e exportação de lubrificantes e combustíveis, estendendo-se esse regime, no que for aplicável, aos minerais do país e à energia elétrica • Renda e proventos de qualquer natureza • Imposto sobre a transferência de fundos para o exterior • Selo sobre os negócios de sua economia, atos e instrumentos regulados por lei federal • Extraordinários • Outros impostos, a serem criados, segundo a competência concorrente com os estados, prevalecendo o imposto federal • Taxas • Contribuições de melhoria
Estados
<ul style="list-style-type: none"> • Propriedade territorial, exceto a urbana • Transmissão de propriedade <i>causa mortis</i> • Transmissão de propriedade imobiliária <i>inter vivos</i> e sua incorporação ao capital das sociedades • Vendas e consignações • Exportação de mercadorias de sua produção para o estrangeiro, até o máximo de 5% <i>ad valorem</i> • Selo para os atos regulados por lei estadual, os do serviço de sua justiça e os negócios de sua economia • Outros impostos a serem criados, concorrentemente com a União, prevalecendo o imposto federal • Taxas • Contribuições de melhoria • Municípios • Predial e territorial urbano • Indústrias e profissões • Diversões públicas • Selo sobre atos de sua economia ou assuntos de sua competência • Taxas • Contribuições de melhoria

Fonte: Brasil (1946).

No campo da economia e da política econômica, a nova ordem inaugurada com a Constituição de 1946, e que se estende até 1964, conhece três períodos distintos, que irão fazer avançar, de forma diferenciada, o novo padrão de acumulação demarcado na década de 1930 e o papel do Estado como comandante deste processo, e afetar as estruturas de tributação do país, com o fortalecimento dos impostos internos e a necessidade de realização de reformas, neste campo, ditadas por essas transformações.

No primeiro, que vai de 1947 a 1950, o Brasil, beneficiado pelo período da guerra, conseguiria acumular vultosas reservas cambiais, mas defrontar-se-ia, ao seu final, com fortes pressões de demanda reprimida e, como decorrência, com pressões inflacionárias. Para conter o ímpeto do crescimento dos preços, adotou-se uma política liberal de importações e fixou-se a taxa de câmbio no nível de Cr\$ 18,50/US\$, paridade que foi mantida até 1953, o que provocou uma rápida diminuição das reservas e conduziu a economia novamente a uma situação de estrangulamento externo com vultosos déficits em transações correntes já em 1947. A partir daí, a política econômica restringiu-se, diferentemente do que ocorrera durante o período do *Estado novo*, ao manejo da política cambial, especialmente via controle administrativo das importações, para enfrentar este desafio. Com essa reserva de mercado, o processo de industrialização deslanchado na década de 1930, continuou avançando, mas de forma extensiva e pouco integrada, como aponta Lessa (1981, p. 15-19), dando continuidade ao processo de substituição de importações, mas de produtos menos essenciais na faixa de bens de consumo, notadamente na de bens duráveis. Isso propiciou uma expansão média anual de 6,8% do PIB entre 1946-1950 e um aumento da carga tributária de 12,7% do PIB entre 1941-1945 para 13,9% neste período, beneficiada pelo alargamento do mercado interno.

O segundo, que vai de 1951 a 1954, corresponde ao período em que, novamente com Getúlio Vargas no poder, agora eleito democraticamente, o país avançaria na diversificação de sua estrutura industrial, de forma consciente, ainda segundo Lessa (1981, p. 20-22), procurando superar os principais pontos de estrangulamento da economia, localizados nos setores de energia e transportes. Com este propósito, realizou-se a reestruturação do Plano Rodoviário Nacional, ampliou-se a oferta energética da região Nordeste, constituiu-se o Fundo Federal de Eletrificação, e, entre outras medidas também importantes, criou-se a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), em 1953, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para dar suporte financeiro à montagem da infraestrutura econômica e ao processo de industrialização. Neste período, apesar da Guerra da Coreia, a economia cresceu à taxa média anual de 6%, avançando no processo de constituição da infraestrutura e da indústria de base e na remoção de importantes lacunas da pirâmide industrial, que obstavam o curso da industrialização e a consolidação do mercado interno.

O terceiro, que vai de 1957 a 1960, depois de um período de transição compreendido entre 1955-1956, em que a principal preocupação da política econômica esteve voltada para combater um processo inflacionário em ascensão, via contenção da demanda global, corresponde ao período em que, também sob a liderança e o comando do Estado, completam-se, no país, as bases da industrialização, com o preenchimento das lacunas existentes na pirâmide industrial. É neste período, que o processo deslanchado na década de 1930 por Getúlio Vargas, se aprofunda com o avanço da indústria de base e o início da montagem da indústria de bens de capital e a significativa substituição de importações na faixa de bens de consumo duráveis e não duráveis. Nas palavras de Lessa (1981), é o período em que se implementa “(...) a decisão mais sólida de forma consciente em prol do processo de industrialização, ou que se constituem, no país, as forças produtivas especificamente capitalistas, reduzindo sua dependência externa e endogeneizando os ciclos da economia brasileira”. Como decorrência, o PIB cresceu a uma taxa média anual em torno de 8% entre 1957-1960.

No comando dessas transformações, o Estado aumentou consideravelmente sua participação na economia, tanto na formação bruta de capital como no consumo. De acordo com Lessa (1981, p. 70), “a participação do governo na formação bruta de capital fixo (exclusive empresas estatais) cresceu de 25,6% no quadriênio 1953/56 para 37,1% nos quatro anos do Plano de Metas”. Incluídas apenas as empresas estatais do governo federal, essa participação se elevaria para 47,8%. Quanto ao consumo, ainda segundo este autor, este teria crescido de 14,3% para 20,3% entre 1947 e 1960, aumentando à taxa anual de 8,3%, em termos reais, contra 5,3% do consumo privado.

Apesar desse avanço do Estado na vida econômica, suas estruturas institucionais e de financiamento continuaram defasadas frente a essa nova realidade. Em todo o período posterior a 1946, as mudanças no sistema tributário foram apenas pontuais, mantendo-se praticamente a mesma estrutura legada pela Carta Magna daquele ano. De mais importante neste período, além da reestruturação do Plano Rodoviário Nacional, em 1949, foi a criação de um adicional restituível do Imposto de Renda de 15% por quatro anos, entre 1952 e 1956, para alimentar o Fundo de Reaparelhamento Econômico, criado em 1951, para financiar o desenvolvimento das indústrias básicas e das atividades agropecuárias,⁷ cujos recursos seriam administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, criado em 1952 para essa finalidade, e a criação do Imposto Único sobre Energia Elétrica (IUEE), em 1954 – que estava prevista na Constituição de 1946 –, cujos recursos seriam destinados para o Fundo Federal de Eletrificação, também criado em 1954 – Lei nº 2.308 –, para garantir a expansão da oferta energética no país. Afora isso, as

7. Lei nº 1.474, de 26 de novembro de 1951.

mudanças no sistema para aumentar a capacidade de financiamento do Estado foram feitas nos limites que este propiciava, sem nenhuma reforma importante. Mudança de incidência de impostos específicos para *ad valorem*, reajustes em suas bases para defender a receita do processo inflacionário, ampliação do campo de incidência de alguns impostos, criação de adicionais, como o do Imposto de Consumo, em 1956, e mudanças de suas alíquotas em 1958, figuraram entre as limitadas alterações tributárias realizadas para dotar o Estado de mais capacidade de financiamento.

Isso não significa que reformas mais profundas do sistema não tenham sido tentadas. Em 19 de agosto de 1953, por exemplo, pela Portaria nº 784, do Ministério da Fazenda, sob a influência das propostas de modernização da economia da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, foi nomeada uma comissão para elaborar um anteprojeto do Código Tributário Nacional, o qual foi enviado ao presidente da República e deste ao Congresso Nacional, mas não conseguiu se converter em lei (AMED; NEGREIROS, 2000, p. 272). Mudanças mais profundas na estrutura tributária implicariam colocar em risco o arco de alianças, inclusive interregionais, e desagradar as forças políticas e econômicas que sustentavam o governo no pacto que ficou conhecido como Estado de compromisso, o que levou um arguto observador, como Tancredo Neves, a considerar que “a reforma tributária não sai enquanto depender do apoio do Congresso, porque [incide] sobre todos os grupos a ninguém interessando” (BENEVIDES, 1976, p. 80).

Não significa, também, que as bases da produção não comportassem alterações mais significativas nas bases da tributação, visando adequá-las ao estágio de desenvolvimento do país. As atividades econômicas internas haviam se expandido com a ampliação significativa dos níveis de renda *per capita*, o comércio exterior viu reduzir sua participação relativa na geração da renda nacional e encolher sua contribuição para o financiamento do Estado.

Apesar da ausência de reformas mais profundas no sistema, a carga tributária, beneficiada pelo crescimento econômico verificado nesses períodos, continuou em trajetória de elevação, mas sem conseguir atender às demandas ampliadas do Estado por mais recursos, dado o seu novo papel. Dos 12,5% do PIB que atingira, na média anual, entre 1941-1945, saltou para 13,8% entre 1946-1950, para 15,4% no quinquênio seguinte e para 17,4% entre 1956-1960. Sua composição, no entanto, se modificou substancialmente embora os impostos indiretos tenham mantido sua participação em média na casa de 70% estes se referiam predominantemente aos impostos internos. E, no caso da União, depois de ter contribuído com cerca de 40% de sua receita, o Imposto de Renda começou a ver declinar sua participação relativa, na ausência de mudanças em suas bases de incidência e diante do maior avanço da produção, dos investimentos e do consumo interno, gravados por uma estrutura tributária de natureza procíclica.

Não surpreende diante desse quadro que, diante do esforço realizado para comandar e apoiar tais transformações, o Estado tenha incorrido durante todo este período em déficits gigantescos, cobertos com consideráveis emissões primárias de moeda e endividamento. De acordo com a série de dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o século XX, os gastos primários do governo consolidado foram, em média, no longo período que vai de 1930 a 1960, superiores a 20% da carga tributária. O capital externo, seja por meio de investimentos diretos seja por meio de empréstimos, notadamente durante o período do Plano de Metas (1957-1960), complementou os recursos necessários para o país dar o grande “salto” da industrialização.

No final da década de 1950, os efeitos do bloco de investimentos do Plano de Metas começaram a se esgotar, em um momento em que a inflação ganhava força e se acelerava, minando as bases do pacto político que dera sustentação ao projeto desenvolvimentista, acirrando os conflitos intercapitalistas e os do capital/trabalho. Com o pacto em desintegração, a crise econômica se avizinando e a inflação em trajetória ascendente, somente a implementação de um novo bloco de investimentos complementares para garantir a continuidade da vigorosa expansão do período anterior e para acabar de preencher as lacunas da pirâmide industrial poderia reverter este quadro. Desestruturado institucional e financeiramente, o Estado, no entanto, não se encontrava preparado para comandar essa nova etapa de transformações e a desaceleração econômica tornou-se inevitável. Depois de conhecer uma expansão de 9,4% em 1960, o crescimento do PIB declinou para 8,6% no ano seguinte, 6% em 1962 e apenas 0,6% em 1963. Sua retomada exigiria a realização de reformas instrumentais e de financiamento da economia e do Estado que o conturbado contexto político da época não propiciou.

Do ponto de vista do sistema tributário, foram poucas as mudanças nele introduzidas e estas foram especificamente destinadas a minorar a crítica situação financeira em que se encontrava a maioria dos municípios brasileiros, pressionados pela ampliação de demandas por serviços públicos decorrentes da intensificação do processo de industrialização e da expansão das atividades e da população urbana. Em novembro de 1961, seria editada a Emenda Constitucional nº 5 com a qual se adicionaria aos 10% do Imposto de Renda a eles destinados também 15% do Imposto de Consumo e transferir-se-ia, para seu campo de competência, o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), condicionando a aplicação de 50% de seus recursos à área rural, e também o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *intervivos*.

No mais, a estrutura permaneceria a mesma que fora herdada da Constituição de 1946, sem capacidade de prover o Estado de condições fiscais adequadas para desempenhar seu papel sem incorrer em fortes desequilíbrios. Com a crise

econômica instalada nos primeiros anos da década, a carga tributária recuou mais de 1 ponto percentual do PIB, caindo de 17,4% no quinquênio 1956-1960 para 16,3% no quadriênio 1961-1964. O golpe de 1964 abriria, contudo, as portas para a realização de uma reforma tributária de profundidade, para a modernização e o aprimoramento da máquina de arrecadação e fiscalização e para garantir, ao Estado, fontes mais amplas e seguras de financiamento.

TABELA 5
Carga tributária bruta e sua distribuição entre impostos indiretos e diretos – 1946-1964
(Em % do PIB)

Períodos (média)	Carga tributária (PIB)	Composição dos tributos			
		Indiretos		Diretos	
		PIB	CT	PIB	CT
1946-1950	13,88	9,30	67,0	4,58	33,0
1951-1955	15,44	10,18	65,9	5,26	34,1
1956-1960	17,42	12,01	69,0	5,41	31,0
1961-1964	16,30	11,49	70,5	4,81	29,5

Fonte: FIBGE (2006).
Elaboração própria.

TABELA 6
Composição da arrecadação federal – 1950-1964
(Em %)

Ano	Tributos					Total
	Importação	Consumo	Renda e proventos	Selos e afins	Outros tributos	
1950	10,9	41,0	35,8	12,2	0,1	100,0
1955	4,6	36,0	39,8	13,3	6,3	100,0
1958	12,7	38,8	31,2	11,8	5,5	100,0
1960	11,2	42,4	31,6	12,9	1,9	100,0
1963	10,3	48,2	28,7	10,9	1,9	100,0
1964	7,2	51,3	28,1	10,9	2,5	100,0

Fonte: Brasil (1968).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou-se, ao longo deste capítulo, analisar a evolução da estrutura tributária, bem como a constituição e organização do aparelho de arrecadação e fiscalização, entre 1889 e 1964, deixando claro que os principais determinantes explicativos destas estruturas foram: o estágio de desenvolvimento do país, o papel que o Estado desempenha na sua vida econômica e social e a correlação de forças políticas e sociais atuantes naquela realidade. Dessa forma, a análise desenvolvida permite obter as seguintes conclusões gerais:

- A natureza da estrutura tributária do período que vai de 1889 até 1930, quando a economia tinha como motor dinâmico a atividade agroexportadora e o Estado tinha uma intervenção de cunho liberal, era limitada em suas funções – reduzida carga tributária –, uma vez que os impostos incidentes sobre o comércio exterior eram as principais fontes de receitas para o seu financiamento, enquanto o fisco, apoiado em uma estrutura herdada do Império, não se encontrava preparado, e capacitado, para cobrar os impostos que, aos poucos, começavam a incidir sobre as atividades internas.
- A mudança ocorrida no padrão de acumulação após 1930, bem como na forma de atuação do Estado, alçado à condição de um *Estado desenvolvimentista* – de corte keynesiano –, não se traduziu em mudanças significativas na estrutura tributária, nem muito menos na estrutura do fisco, entre 1930 e 1964, que possibilitassem novas fontes de financiamento que não aquelas de origem inflacionárias, dado o novo papel desempenhado pelo Estado desenvolvimentista.

A despeito da mudança no padrão de acumulação e na forma de atuação do Estado, entre 1930 e 1964, o pacto político estabelecido naquele período, conhecido como *Estado de compromisso*, não abriu espaços para que reformas profundas na estrutura tributária fossem realizadas. As reformas daquele período foram pontuais, sem alterações também significativas no aparato fiscal, e serviram muito mais para acomodar o novo arranjo federativo.

REFERÊNCIAS

- ABREU, M. P. Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945. *In*: _____. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- AMED, F. J.; NEGREIROS, P. J. L. C. **História dos tributos no Brasil**. São Paulo: Edições SINAFFRESP, 2000.
- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na Federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 69-85, 2005.
- BENEVIDES, M. V. **O governo Kubitschek**: desenvolvimento econômico e estabilidade política – 1956-1961. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- BRASIL. Presidência da República (PR). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.
- _____. Presidência da República (PR). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.
- _____. Presidência da República (PR). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.
- _____. Presidência da República (PR). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.
- _____. Ministério da Fazenda. Direção-Geral da Fazenda Nacional. Assessoria de Estudos, Programação e Avaliação. **78 anos de Receita Federal**: 1890-1967. Rio de Janeiro, 1968.
- COSTA, J. A. **História do Direito Tributário**. Disponível em: <www.buscalegis.ifsc.br/revistas/index.../20285>. Acesso em: 24 set. 2009.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (FIBGE). **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro, 2006.
- FRANCISCO NETO, J. **Sistema tributário nacional na atualidade e a evolução histórica dos tributos**. São Paulo: Impactus, 2008.
- FRITSCH, W. Apogeu e crise na Primeira República: 1900-1930. *In*: ABREU, M. P. (Org.). **A ordem do progresso**: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 13. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1975.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); COMISSÃO DE REFORMA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Reforma Tributária Nacional**. Rio de Janeiro: FGV, 1966, p. 83-84.

GOLDSMITH, R. W. **Brasil 1850-1984**: desenvolvimento financeiro sob um século de inflação. São Paulo: Harper e Row do Brasil Ltda., 1986.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

LOPREATO, F. L. C. **O colapso das finanças estaduais e a crise da Federação**. São Paulo: Editora UNESP, IE/UNICAMP, 2002.

OLIVEIRA, F. A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991, p. 21.

_____. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

_____. **Teorias da Federação e do federalismo fiscal**: o caso do Brasil. Belo Horizonte: Escola de governo, Fundação João Pinheiro, 2007 (Texto para Discussão, n. 43).

PRADO, S. **Descentralização do aparelho do Estado e empresas estatais**: um estudo sobre o setor público descentralizado brasileiro. 1985. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1985.

SINDICATO NACIONAL DOS TÉCNICOS DA RECEITA FEDERAL (SINDIRECEITA). **A nova administração federal**: um estudo técnico sobre o fisco unificado. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA TRIBUTÁRIA E DO FISCO BRASILEIRO: 1964-2009

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a evolução da estrutura tributária e a constituição e organização do fisco brasileiro no longo período de 1964 a 2009. Procura identificar, de um lado, as funções atribuídas à política fiscal e à tributação, assim como estes instrumentos de intervenção do Estado foram – e são – moldados para o cumprimento de seu papel, à luz da influência de diversas concepções teóricas predominantes sobre sua forma de atuação; e de outro, como o aparelho fiscal evoluiu e se comportou, em meio a estas mudanças, para supri-lo dos recursos necessários para o desempenho de suas funções.

Em face disso, metodologicamente, estuda-se as estruturas tributárias em uma perspectiva histórica, contemplando seus principais determinantes, a saber: o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento do país, o tipo de intervenção que o Estado desempenha no campo econômico e social e a correlação das forças sociais e políticas atuantes no sistema. Nesta perspectiva, as influências conjunturais na estrutura tributária, não costumam ser decisivas para modificar substancialmente seu formato.

Além disso, vale ressaltar ainda a importância dada à concepção teórica dominante a respeito do papel do Estado em determinada conjuntura histórica, uma vez que é ele que vai direcionar o campo de atuação do Estado, bem como as suas funções de política fiscal e tributária. Sendo assim, cabe destacar os dois principais pensamentos neste campo: *i*) o clássico e o neoclássico que considera as ações do Estado no sistema econômico como nocivas, limitando a função da política fiscal e da tributação a objetivos de arrecadação e de equilíbrio fiscal; e *ii*) o keynesiano que considera o Estado como veículo importante para sustentar o sistema econômico, refletindo assim sobre suas estruturas e formas de atuação, dadas às funções de política fiscal e tributária, deste campo, que é promover políticas de desenvolvimento econômico e social.

2 ESTADO AUTORITÁRIO, REFORMAS E CRISE: 1964-1988

O golpe militar desfechado em março de 1964, apoiado pelas classes dominantes em associação com o capital estrangeiro, e por segmentos da classe média influenciados pela propaganda anticomunista, conduziu novamente a instalação, no país, de um Estado autoritário, que se manteve à frente de seu comando por mais de 20 anos. Como uma repetição do mesmo filme da era do *Estado novo*, as liberdades individuais foram suprimidas, os partidos políticos extintos e recriados na forma do bipartidarismo para melhor atenderem aos interesses e controle do novo governo, o Congresso Nacional transformado em mera figura decorativa no concerto dos poderes e o Judiciário silenciado. Limitações às ações dos sindicatos e a suspensão dos direitos à greve dos trabalhadores figuraram entre as medidas adotadas, neste período, de montagem de um forte aparelho repressivo, que foi implantado para viabilizar os objetivos dos novos donos do poder. Sem oposição, avançou-se na realização de várias reformas da economia e do Estado – administrativa, financeira, bancária, do mercado de capitais previdenciária, tributária –, que, embora consideradas necessárias, no quadro anterior não haviam prosperado, pelos inevitáveis conflitos de interesses que carregavam.

A desaceleração e o baixo crescimento da economia entre 1961 e 1964 (4,5%) ao ano (a.a.) em relação ao período anterior, associados a uma inflação ascendente – a projeção para 1964 atingia 144% – colocou grandes desafios, desde o início, para o golpe não sucumbir diante do caos econômico e social. Do diagnóstico realizado sobre a situação da economia e de seus principais problemas, explicitados no Programa de Ação Econômica Governamental (PAEG), evidenciou-se que sua superação deveria contar com a modernização e o saneamento financeiro do Estado, com a restauração do crédito público, bem como com a redefinição do mecanismo de financiamento da economia em geral e com a dinamização do mercado de capitais. Decididas, elaboradas e realizadas sob o comando do Poder Executivo, as reformas implementadas, incluindo a do sistema tributário tiveram, como farol, estes objetivos.

A reforma tributária, que teve início com a Emenda Constitucional nº 18 (EC18/1965), de 1º de dezembro de 1965, e completou-se com a aprovação do Código Tributário Nacional (CTN), pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, teve, de acordo com este diagnóstico, as seguintes prioridades (OLIVEIRA, 2006):

1. Depurar o sistema de impostos inadequados para o estágio de desenvolvimento atingido pelo país e ajustá-lo à nova realidade econômica.
2. Recompôr a capacidade de financiamento do Estado, adequando-a ao novo papel que havia assumido na condução do processo de acumulação.

3. Transformar o instrumento tributário em uma poderosa ferramenta do processo de acumulação.
4. Criar incentivos fiscais e financeiros para estimular/apoiar setores considerados estratégicos no novo modelo de desenvolvimento.
5. Desenhar um modelo de federalismo fiscal que contribui para que os recursos repartidos entre as esferas governamentais sejam prioritariamente destinados a viabilizar os objetivos do crescimento.

A nova estrutura tributária, bem como a distribuição de seus recursos entre as esferas da federação, posteriormente confirmadas, em sua essência, pela Constituição de 1967, encontram-se retratadas na tabela 1. Alguns especialistas da área de finanças públicas, como Baleeiro (2001) não identificaram mudanças importantes nesta nova estrutura, mas apenas mudanças de nomes, como os do Imposto do Selo para Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), do Imposto sobre Vendas e Consignações para Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS), entre outros. Não é verdade. Do ponto de vista econômico, o sistema conheceu uma apreciável modernização, adequando-se ao estágio de desenvolvimento atingido pela economia brasileira e ao novo papel que o Estado vinha desempenhando. Isto, por algumas importantes razões.

Em primeiro lugar, com o objetivo de imprimir maior racionalidade ao sistema e fechar as portas para a criação indiscriminada de impostos por todos os entes federativos, o que praticamente conduziu à formação de três sistemas tributários autônomos, sem conexão entre si, com prejuízos para o sistema produtivo e para a competitividade da economia, eliminou-se a competência residual da decretação de impostos para os estados e municípios, restringindo esta autonomia à União, sem a obrigatoriedade de esta esfera partilhar o produto dos que seriam criados com os governos subnacionais.¹

Em segundo, o sistema foi depurado de vários impostos que não tinham muito bem definido seu fato gerador, casos mais evidentes dos Impostos sobre Indústrias e Profissões, do Imposto do Selo e do Imposto de Licença, e que, por esta razão, eram manejados como meros instrumentos de socorro financeiro para estes governos atenderem suas necessidades de caixa, prejudicando o sistema produtivo ao distorcer preços relativos e aumentar os custos de produção. Em contrapartida, estabeleceram-se claramente as bases de incidência dos impostos que os substituíram, como o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), o Imposto sobre Transportes e Comunicações e o Imposto sobre Operações Financeiras.

1. A Emenda Constitucional nº 18/1965 havia estendido esta proibição também para a União, o que foi corretamente corrigido pela Constituição de 1967 ao reatribuir-lhe poderes para instituir novos tributos.

Em terceiro, os tributos foram organizados, pela primeira vez, à luz de suas bases econômicas, dando maior visibilidade e racionalidade à política econômica para viabilizar seus objetivos. Classificados em dois setores, interno e externo, foram enquadrados em quatro grupos: comércio exterior, patrimônio e renda, produção, circulação e consumo de bens e serviços e impostos especiais.

Mais importante nessa reorganização e saneamento do sistema foi o fato de, pioneiramente no mundo, ter se decidido pela extinção da cumulatividade do Imposto sobre Vendas e Consignações, transformando o imposto que o substituiu, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), em um tributo incidente sobre o valor agregado, eliminando-se as distorções que provocava sobre os preços relativos e sobre o processo “artificial” de integração das empresas para escapar ou reduzir seu ônus.

TABELA 1

Estrutura tributária, competências e partilha dos tributos

(Em %)

Competências	Partilha/distribuição		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	–	–
Exportação	100,0	–	–
Propriedade territorial rural	100,0	–	–
Renda e proventos	80,0	10,0	10,0
Produtos industrializados	80,0	10,0	10,0
Operações financeiras	100,0	–	–
Transporte – salvo o de natureza estritamente municipal	100,0	–	–
Serviços de comunicações	100,0	–	–
Combustíveis e lubrificantes	40,0		60,0
Energia elétrica	40,0		60,0
Minerais	10,0	70,0	20,0
Taxas	100,0	–	–
Contribuição de melhorias	100,0	–	–
Estados			
Transmissão de bens imóveis	–	50,0	50,0
Propriedade de veículos automotores	–	50,0	50,0
Circulação de mercadorias	–	80,0	20,0
Taxas	–	100,0	–
Contribuição de melhorias	–	100,0	–
Municípios			
Propriedade territorial urbana	–	–	100,0
Serviços de qualquer natureza	–	–	100,0
Taxas	–	–	100,0
Contribuição de melhorias	–	–	100,0

Fontes: Emenda Constitucional nº 18/1965, Lei nº 5.172/1966 e Constituição Federal de 1967.

Também importante foi despertar, finalmente, para explorar com maior eficiência e produtividade, o potencial da tributação interna: de um lado, as alíquotas dos principais impostos foram consideravelmente elevadas, casos do novo Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), do ICM e do Imposto de Renda (IR), este tanto para as pessoas jurídicas como as físicas, ao mesmo tempo em que se ampliou expressivamente o número de contribuintes de pessoas físicas com a redução, em 1966, do limite de isenção de 12 para dez salários mínimos para os que recebiam renda de uma única fonte, e mais ainda em 1969, quando este limite foi reduzido para dois salários, além de se ter extinguido o privilégio da isenção para várias categorias profissionais que dele desfrutavam, como os professores, atores, jornalistas e magistrados, e de se ter estendido sua cobrança para os rendimentos da atividade agrícola (OLIVEIRA, 1991).

A essa estrutura começaram a se integrar, crescentemente, contribuições sociais criadas à margem do sistema tributário (também chamadas de contribuições para fiscais), de acordo com a autorização confirmada nas Constituições de 1967 e 1969, destinadas ao financiamento de políticas sociais específicas, casos do salário-educação e da contribuição previdenciária, ou para a formação de um *fundring* para o financiamento de longo prazo da economia, casos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) criado em 1967 e do Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), de 1969 e 1970.

De outro, avançou-se consideravelmente na criação das condições para dotar a máquina de arrecadação e fiscalização federal de maior eficiência: os débitos fiscais passaram a ser corrigidos pela correção monetária, visando proteger seus valores da inflação; pela Lei nº 4.729, de 14 de setembro de 1965, configurou-se, de forma cristalina, o crime de apropriação indébita, com penas prisionais e pecuniárias para impostos não recolhidos no prazo de 180 dias; convênios informais entre o governo federal, estados e municípios foram acordados para a fiscalização do Imposto de Renda e do IPI; e no caso do novo imposto estadual, o ICM, sua sistemática de registro pelo critério de débito/crédito dificultava, ao contrário do Imposto de Vendas e Consignações (IVC), a sonegação, ao estabelecer uma solidariedade em cadeia dos próprios contribuintes. Reside, no entanto, na modernização do aparelho fiscal do Imposto de Renda e na criação de instrumentos mais completos para se ter controle sobre os contribuintes deste imposto, a principal inovação realizada para aumentar sua produtividade, dotando a instituição responsável pela administração de mecanismos e estruturas mais eficientes.²

2. Boa parte das informações que se seguem foi retirada do trabalho que a Fundação Getúlio Vargas (FGV) realizou sobre o fisco unificado, em 2006, para o Sindireceita.

No campo administrativo do Ministério da Fazenda (MF), as mudanças que foram realizadas dariam novo *status* à administração tributária em termos de eficiência. Iniciadas nos primeiros anos da década de 1960, estas mudanças evoluíram nos anos seguintes, passando pela criação da Secretaria da Receita Federal (SRF), em 1968, e se ampliariam na década de 1970. Entre estas mudanças, cabem destacar: *i*) a instituição, a partir do exercício de 1963, da declaração de bens como parte integrante da declaração do Imposto de Renda; *ii*) a instituição, em 1964 (Lei nº 4.503, de 30 de novembro de 1964), do Cadastro Geral das Pessoas Jurídicas, depois transformado em Cadastro Geral de Contribuintes (CGC) e, posteriormente, no atual Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); *iii*) a criação, em 1964, do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública subordinada ao Ministério da Fazenda, que passaria a ser responsável pelo processamento de dados dos contribuintes; *iv*) a autorização da cobrança da arrecadação federal pela rede bancária, sistemática que, regulamentada em 1965, entrou em vigor em 1966, começando pelas cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, dando início à extinção do sistema de arrecadação por vários órgãos, como os de Recebedoria de Rendas, Alfândegas, Mesas de Rendas e Coletorias Federais; e *v*) a instituição, em 1965, do Registro das Pessoas Físicas, transformado, em 1968, no Cadastro das Pessoas Físicas (CPF), pelo Decreto-Lei nº 401, de 30 de dezembro de 1968, que substituiria os fichários com dados dos contribuintes assistemáticos, desatualizados e incompletos.

A reorganização administrativa da Direção-Geral da Fazenda Nacional (DGNF) passou pela redefinição das áreas dos conselhos dos contribuintes, com sua ampliação; pela regulamentação de novos cargos – o de agente fiscal, criado em 1958, o de exator federal etc. – e da exigência de concurso para sua contratação; pela transformação das diretorias de rendas aduaneiras, de rendas internas e do Imposto de Renda em departamentos, acrescentando, a esta estrutura, o departamento de arrecadação; e pela divisão do território nacional em dez regiões fiscais, que contariam com delegacias regionais daqueles departamentos, revigorando o processo de descentralização das atividades de fiscalização e arrecadação.

Apesar das melhorias realizadas, a estrutura administrativa da Direção-Geral da Fazenda Nacional continuou problemática, com suas atividades distribuídas em quatro departamentos – Rendas Aduaneiras, Rendas Internas, Imposto de Renda e Arrecadação –, estes funcionavam de forma autônoma, sem se comunicarem, desenvolvendo atividades que se superpunham nas áreas da fiscalização, tributação e controle dos contribuintes, com desperdício de recursos, sem planejamento integrado de suas ações e sem uma visão sistêmica do processo.

A percepção dessa deficiência terminou levando, em 1968, à criação da Secretaria da Receita Federal, em substituição à Direção-Geral da Fazenda Nacional, à luz do conceito de organização sistêmica: na nova estrutura, os departamentos

foram extintos e estabelecidas as funções que deveriam ser desempenhadas pelo órgão central – a SRF – e pelas unidades descentralizadas – regionais e locais: tributação, arrecadação, fiscalização, informações sobre os contribuintes e as receitas. Dos departamentos estanques e autônomos da DGNF, surgiram, no órgão central, as áreas de coordenação dos sistemas de arrecadação, fiscalização, tributação e de informações econômico-fiscais, uma estrutura integrada, sistêmica, que se reproduziu para os órgãos regionais – superintendências da Receita Federal –, sub-regionais – delegacias –, e locais – inspetorias –, aos quais se subordinavam às agências e aos postos de sua jurisdição. Estas mudanças, realizadas à luz do enfoque sistêmico, avançariam na década de 1970, aprimorando a capacidade técnica, operacional e administrativa da SRF de desempenhar, com maior eficiência, suas atividades de arrecadação e fiscalização.

Combinadas com a retomada do crescimento econômico no fim da década de 1960, a nova estrutura tributária que emergiu da reforma de 1965 a 1966, com as mudanças administrativas e operacionais introduzidas no fisco federal, propiciaram um significativo aumento da carga tributária, ampliando a capacidade de financiamento não inflacionário do governo: de um nível médio de 16,5% do produto interno bruto (PIB) no biênio 1963-1964, saltou de 25% para 26% no fim da década, mantendo-se neste patamar durante toda a década seguinte. Como resultado principal da reforma do Imposto de Renda e do aumento dos níveis de renda *per capita* da população, a tributação direta evoluiu a uma velocidade maior do que a tributação indireta, aumentando sua participação na composição da carga tributária, mas sem que se explorasse todo o potencial da arrecadação daquele imposto, impedindo-se que o sistema se transformasse em um instrumento mais efetivo de justiça fiscal: tal fato devia-se à lógica que orientou a reforma de 1965-1966 em que, à função tributação, foi atribuído o papel de impulsionar o processo de crescimento, de acordo com os objetivos contidos na Doutrina de Segurança Nacional, em que este aparecia como uma das principais prioridades.

Com essa perspectiva, o sistema foi profundamente remodelado para esta finalidade. As mudanças nele introduzidas para o aumento da carga tributária vieram acompanhadas de medidas para torná-lo consistente com os propósitos do crescimento – o Imposto de Exportação foi transferido para o governo federal e transformado em instrumento de política do comércio exterior, assim como o IOF em instrumento de política monetária, perdendo ambos, a finalidade arrecadatória –, e mais importante, uma profusão de incentivos fiscais surgiu do ventre do sistema para estimular setores que se consideravam prioritários para este objetivo, caso dos setores financeiro, exportador, dos investimentos, assim como para garantir a ampliação da demanda por bens duráveis pelas camadas de renda média e alta da sociedade, visando reanimar a atividade industrial que se encontrava com elevados níveis de capacidade ociosa resultantes da crise da primeira metade dos

anos 1960. Como consequência, ergueu-se um verdadeiro “paraíso fiscal” para o capital, em geral, e as camadas de média e alta renda neste período, drenando consideráveis fatias de recursos da sociedade como um todo para garantir sua sustentação e transformando o sistema tributário em um instrumento de agravamento das desigualdades sociais, à medida que seu ônus foi primordialmente lançado sobre os ombros mais fracos.

Tal sangria de recursos não poderia ser suportada pelo Estado sem este incorrer em fortes desequilíbrios, apesar da expressiva expansão da carga tributária. Por isso, já nos primeiros anos após a entrada em vigor do novo sistema, várias mudanças começaram nele a ser introduzidas, com o objetivo de ampliar a fatia de receitas do “bolo tributário” para o governo federal: em 1968, o Ato Complementar nº 40 reduziu o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM) de 20% para 12%, restringindo a 5% os recursos destinados tanto para o Fundo de Participação dos Estados (FPE) como para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e destinando 2% para um fundo especial, enfraquecendo a força deste instrumento para atenuar os desequilíbrios da federação; em 1967, seria ampliada a participação da União na arrecadação do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes de 40% para 60%, e reduzida a dos estados e municípios de 60% para 40% (32% para os estados e 8% para os municípios); a partir da reforma de 1965 a 1966 e, poucos anos depois, em 1968 e 1969, estados e municípios seriam envolvidos compulsoriamente na política de incentivo às exportações, ao ser-lhes imposto o ônus da perda de receita do ICM decorrentes da concessão da isenção e do crédito-prêmio deste imposto para os produtos manufaturados.

Apesar dessas investidas nas finanças dos governos subnacionais, o que enfraqueceria ainda mais a equação da distribuição dos recursos contemplada na própria Constituição de 1967 e 1969, outorgadas pelo regime militar, a crise fiscal tornou-se inevitável, apenas obliterada pelo arranjo institucional e financeiro da emissão da dívida pública, que permitia ao Banco Central do Brasil (Bacen) bancar estes desequilíbrios fora do Orçamento Geral da União (OGU) causados pelas verdadeiras doações de recursos feitas para o capital e as camadas de média e alta renda.³ Em meados da década de 1970, um renitente processo inflacionário em ascensão confirmaria que o padrão de financiamento do Estado estruturado na década anterior havia se esgotado e que novas reformas teriam de ser realizadas, especialmente no sistema tributário, para recompor sua capacidade financeira. Como estas reformas implicariam lançar o ônus da tributação sobre suas principais bases de sustentação, as propostas que começaram a surgir, a partir desta época, não encontraram campo fértil para prosperar.

3. Uma análise detalhada deste arranjo e de suas consequências para a crise fiscal dos anos 1980 encontra-se em Oliveira (1995b).

A desaceleração do crescimento econômico, ocorrida na segunda metade da década de 1970, muito como resultado deste quadro de acentuados desequilíbrios fiscais e financeiros do Estado, que alimentou o processo inflacionário, viu-se agravada, em primeiro lugar, com o “2º choque do petróleo” e a explosão dos juros norte-americanos, em 1979 e em 1980, e, em seguida, com a eclosão da crise da dívida externa como consequência da decretação da moratória mexicana em 1980. Como resultado, não só a economia mundial mergulharia em uma recessão mais profunda, que se manteria até meados dessa década, como os fluxos de empréstimos internacionais seriam abruptamente interrompidos, especialmente para os países que se encontravam fortemente endividados em moeda estrangeira, como era o caso do Brasil. Como o Estado brasileiro, incapaz de realizar novas reformas em seu quadro instrumental e de financiamento, vinha conseguindo cobrir seus desequilíbrios recorrendo aos empréstimos externos, a exaustão desta fonte desnudou a crítica situação em que se encontrava e obrigou o governo a adotar políticas de ajustamento recessivo da economia. Assim, depois da malsucedida experiência heterodoxa de crescimento em 1980, comandada pelo então ministro da fazenda, Delfim Netto, o país também se renderia, em 1981 e 1982, de forma voluntária, e a partir de 1983 monitorado pelas cláusulas do acordo assinado com o Fundo Monetário Internacional (FMI) nesse ano, à implementação de uma política recessiva, da qual só começaria a sair em 1985.

A recessão, combinada com o tipo de ajustamento realizado na economia, que foi redirecionada para o exterior, visando obter saldos elevados na balança comercial e reduzir a dependência do país dos recursos externos, geraria efeitos deletérios para a arrecadação tributária e modificaria substancialmente sua composição: como se constata na tabela 2, a carga tributária depois de ter se mantido em torno de 25% durante toda a década de 1970, ingressou em uma trajetória de declínio na década seguinte, reduzindo para 23,3% em 1988, devido ao estreitamento da base tributária provocada pela perda de dinamismo da atividade produtiva e pelo aumento da participação das exportações na geração do produto, visto que isentas da tributação; apesar do aumento da participação do imposto de renda em sua estrutura, resultante do início da desmontagem do “paraíso fiscal” que teve início no fim da década de 1970 e da elevação de suas alíquotas, visando aumentar a arrecadação diante da crise fiscal do Estado, ainda assim sua contribuição na geração da carga tributária não passou de 20%, o que, somado à irrisória participação dos impostos sobre o patrimônio (cerca de 1%) continuou mantendo o sistema como antípoda da justiça fiscal.

A crise fiscal associada à crise econômica minou as últimas bases de sustentação política do Estado autoritário, à medida que seu enfrentamento exigiu a adoção de medidas que contrariavam seus interesses: sem contar com condições políticas para realizar reformas de profundidade e reestruturar o mecanismo de

financiamento interno, a política econômica começou a desmontar as estruturas de incentivos fiscais que sustentara a expansão econômica da década de 1970, a elevar expressivamente os impostos internos, não só pelo aumento de suas alíquotas em geral como também por meio da criação de novas imposições tributárias, como foi o caso do Fundo de Investimento Social (Finsocial) – atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) –, em 1982, e a modificar, diante da aceleração inflacionária, a política salarial, incluindo entre os que foram com ela prejudicados, também a classe média, que fora altamente beneficiada com a política anterior e que constituía uma de suas principais bases de sustentação.

À perda de apoio da classe média somou-se o descontentamento do empresariado com a situação e os rumos da economia, bem como o fortalecimento da oposição política no Congresso, com a vitória que alcançou nas eleições de 1982, dando início à aprovação de projetos de mudanças no quadro fiscal que contrariavam os interesses do Executivo, já que retiravam recursos do poder central em prol dos estados e municípios e das políticas sociais: da promulgação da Emenda Constitucional nº 23, de 1º de dezembro de 1983 (Emenda Passos Porto), que drenou expressivos recursos do governo federal para os estados e municípios, avançou-se, no mesmo dia, na aprovação da Emenda Constitucional nº 24 (Emenda João Calmon), que garantiu a destinação obrigatória de 13% das receitas do orçamento federal para a área da educação e de 25% para os estados e municípios. Com as suas finanças altamente debilitadas e com a política econômica dando absoluta prioridade à contenção do déficit público para refrear o ascendente processo inflacionário, tais iniciativas não apenas representaram um golpe nos objetivos do Executivo federal como o prenúncio de que o Estado autoritário estava com os dias contados (OLIVEIRA, 1995b).

TABELA 2

Carga tributária e participação do imposto de renda em sua estrutura

Períodos (média)	Carga tributária	Participação do IR na carga tributária (%)
1966-1970	23,99	8,3
1971-1975	25,31	10,8
1976-1980	25,10	14,7
1981-1985	25,25	16,6
1986	26,50	18,9
1987	24,25	17,8
1988	23,36	20,0

Fontes: FIBGE (2006), Longo (1984) e Varsano *et al.* (1988).

Mas foi o movimento da sociedade civil, reivindicando a realização por eleições diretas para presidente da República no fim desse mesmo ano, seguido da rejeição da Emenda Dante de Oliveira, em abril de 1984, que a restabelecia, que impulsionaram a união das forças de oposição, atraindo vários membros do partido do próprio governo para sua proposta e levando à formação da Aliança Democrática para lançar um candidato alternativo, civil e de oposição ao regime, para concorrer no colégio eleitoral – uma instância criada pelo governo militar para eleger de forma indireta os governantes do país – com o candidato oficial.

Contrariando a vontade expressa dos militares, o colégio eleitoral terminou indicando o candidato de oposição, Tancredo Neves, para ocupar a Presidência, com o compromisso de promover a transição política e convocar o Congresso Nacional para elaborar uma nova Constituição para o país. Fechavam-se, ali, as portas do Estado autoritário e abria-se novamente a cortina para a restauração da democracia e do Estado de direito. Este processo ganharia impulso com a convocação do Congresso constituinte em fevereiro de 1987 para elaborar a nova Carta Magna e foi concluído com a promulgação da Constituição Federal, em 5 de outubro de 1988, que estabeleceu uma nova ordem econômica, social, política e jurídica para a nação. Entre as várias mudanças realizadas, destacou-se a reforma do sistema tributário nacional, visando readequá-lo a esta nova realidade.

3 REDEMOCRATIZAÇÃO, REFORMAS, ESTABILIZAÇÃO E O NOVO PAPEL DA POLÍTICA FISCAL E TRIBUTÁRIA: 1988-2009

3.1 Constituição de 1988: descentralização das receitas, ampliação dos direitos sociais e ajuste fiscal

Em reação ao espírito centralizador e autoritário que predominou durante o regime militar, a reforma tributária de 1988 foi presidida pela lógica da descentralização, transformada, na década de 1980, em sinônimo de democracia, ao mesmo tempo em que, para dar respostas às demandas reprimidas da sociedade por políticas sociais, os constituintes ampliaram, no capítulo relativo à ordem social, as responsabilidades do Estado neste campo, com a introdução do conceito de seguridade social e com a montagem de uma estrutura exclusiva de financiamento destas políticas, regida por regras distintas das estabelecidas para os impostos. Esta equação enfrentaria, contudo, dificuldades para se sustentar em um ambiente de fortes restrições orçamentárias, de crise econômica e de aceleração inflacionária, e também por não ter havido preocupação de nela combinar, adequadamente, as fontes de financiamento com as novas atribuições do Estado, especialmente no que concerne às do poder central.⁴

4. O que se segue nesta seção se apoia no trabalho de Oliveira (1995a).

Na tabela 3 encontra-se retratada a nova estrutura tributária que brotou da Constituição de 1988, bem como a distribuição de seus campos de competência e de recursos entre os distintos níveis de governo.

TABELA 3
Constituição de 1988 – distribuição de competências e partilha de receitas

Competência	Partilha/distribuição		
	União	Estados	Municípios
União			
Importação	100,0	–	–
Exportação	100,0	–	–
Renda (IR)	53,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC)	22,5 (FPM)
IPI	43,0	21,5 (FPE) 3,0 (FC) 7,5 (F. Ex.) ¹	22,5 (FPM) 2,5 (F. Ex.)
Operações financeiras (IOF)	100,0	–	–
Territorial rural (ITR)	50,0	–	50,0
Grandes fortunas (IGF)	100,0	–	–
Estados			
ICMS	–	75,0	25,0
Causa mortis e doação (ITCD)	–	100,0	–
Veículos automotores (IPVA)	–	50,0	50,0
Municípios			
Predial e territorial urbano (IPTU)	–	–	100,0
Transmissão <i>inter vivos</i>	–	–	100,0
Vendas a varejo combustíveis (IVVC)	–	–	100,0
Serviços de qualquer natureza (ISS)	–	–	100,0

Fonte: Constituição de 1988.

Nota: ¹ Refere-se ao Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados.

Uma análise perfunctória dessa nova estrutura revela que se modificou, consideravelmente, a estrutura da distribuição de competências e de receitas entre os entes da federação, beneficiando estados e municípios em detrimento da União, bem de acordo com o objetivo de injetar novas forças no processo de descentralização.

De fato, a União perderia os impostos únicos – incidentes sobre a energia elétrica, os combustíveis e os minerais – e os especiais – transportes rodoviários e serviços de comunicação – que seriam integrados ao novo imposto estadual – o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – e veria ampliada, consideravelmente, a fatia do produto da arrecadação do Imposto de Renda e do IPI

transferida para os estados e municípios – de 33% para 47% no caso do IR e de 33% para 57% no do IPI. Em contrapartida, ganharia apenas o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), que nunca foi regulamentado, e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), de inexpressiva arrecadação, que ainda deveria partilhar com os municípios.

Os estados foram beneficiados, por sua vez, com a expressiva ampliação da base de incidência do novo ICMS, à qual se integraram os impostos únicos e especiais, e com a criação do Imposto sobre Herança e Doações, além do aumento expressivo do FPE, dos recursos para os Fundos Constitucionais (FCs) do NO-NE-CO e da criação do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados, que drenaria 10% da receita do IPI. A maior autonomia que lhes foi concedida para o estabelecimento das alíquotas do ICMS, observadas as limitações previstas em lei, confirmaria a ampliação de sua capacidade de autofinanciamento de suas políticas.

Do mesmo modo que os estados, os municípios foram beneficiados com a reforma: além dos ganhos obtidos com o aumento das transferências para o FPM e do Fundo de Compensação das Exportações de Manufaturados, viram também ampliados os impostos que poderiam cobrar. De um lado conseguiram aprovar o Imposto de Venda a Varejo de Combustíveis, que seria cobrado até 1993, quando a Emenda Constitucional de Revisão nº 3 de 1993 determinou sua extinção. De outro, viram transferido dos estados para sua esfera de competência o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis *inter vivos*.

Os reflexos dessas mudanças na repartição do “bolo tributário” entre os entes federativos podem ser confirmados nos primeiros anos de sua implementação, quando seus efeitos ainda estavam em curso e o governo federal começava a ensaiar alguns passos para recuperar parte das perdas em que incorrera: a participação da receita tributária disponível da União neste “bolo” caiu de 60,1% em 1988 para 54,3% em 1991, enquanto a dos estados aumentou de 26,6% para 29,8% e a dos municípios de 13,3% para 15,9% no mesmo período. A partir desse último ano, em virtude da crise econômica, que derrubou os impostos indiretos, e da estratégia adotada pela União de priorizar a cobrança das receitas de contribuições sociais em detrimento dos impostos tradicionais, os estados viram recuar sua participação relativa nesta distribuição, enquanto a da União voltou a aumentar: em 1993, a participação da União aumentara para 57,8%, a dos estados retornara para o nível pré-Constituição, com 26,4% e a dos municípios avançara um pouco mais, atingindo 15,8%.

A necessidade e a possibilidade de a União reverter as perdas relativas de receitas que lhe foram impostas pela Constituição de 1988 deviam-se, no primeiro caso, ao fato de os constituintes não terem se preocupado em aprovar um projeto

de redistribuição dos encargos para os estados e municípios; e, no segundo, pelo arranjo estruturado na Constituição no campo do financiamento do Estado, que deu origem a dois sistemas de impostos funcionando com regras distintas.

Tendo aprovado o projeto de descentralização das receitas e substituído o sistema de proteção social vigente até 1988, marcado, do ponto de vista de seu alcance e cobertura, pelo caráter excludente dos programas, por outro mais amplo, de caráter universal, incluindo no texto constitucional o conceito de seguridade social, que incorporou estes compromissos, os constituintes se satisfizeram em transferir para a regulamentação por Lei Complementar (Art. 23, Parágrafo Único), os mecanismos de cooperação entre as três esferas de governo para garantir a oferta de políticas públicas, o que acabou não acontecendo. Com o vazio que permaneceu nesta matéria, nem estados, nem municípios se sentiram legalmente obrigados a reservar parcela de suas receitas orçamentárias para esta finalidade, obrigando a União a buscar recursos complementares para atender as novas determinações constitucionais no tocante à oferta de políticas públicas.

A possibilidade de levar à frente essa estratégia deveu-se à ampliação e diversificação que se promoveu, no capítulo da ordem social, das bases de financiamento da seguridade a elas incorporando a cobrança de contribuições sobre o lucro e o faturamento das empresas, de acordo com o Art. 195 da Constituição, que poderiam ser instituídas e cobradas exclusivamente pela União para cobrir as necessidades financeiras destas políticas – Art. 149. Fora do alcance dos princípios da anualidade e da não cumulatividade estabelecidos para os impostos no capítulo do sistema tributário e também da exigência de destinação de 20% de seu produto para os governos subnacionais, no caso de sua instituição, as contribuições sociais tornaram-se, para o governo federal, o instrumento preferencial de ajuste de suas contas e da garantia de obtenção de recursos adicionais para atender as novas responsabilidades atribuídas ao Estado.

Por isso, os ajustes tributários que são realizados no país após a Constituição de 1988 até o lançamento do Plano Real, em 1994, estarão menos voltados em corrigir as imperfeições do sistema legado pelas mudanças introduzidas com sua reforma e mais com o objetivo de fortalecer financeiramente a União. Como se constata pelo exame do quadro 1, as principais mudanças na área tributária até 1993 priorizaram ou a criação de novas contribuições sociais – caso da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) em 1989 – ou o aumento de suas alíquotas e bases de incidência – Cofins e PIS, em 1990, no ajuste fiscal realizado pelo governo Collor – ou ainda a elevação de impostos não compartilhados com estados e municípios, como no caso do IOF incidente sobre a riqueza financeira.

QUADRO 1
Principais medidas tributárias e fiscais adotadas – 1989-1993

Ano	Medida	Objetivo
1988	Criação da CSLL, com alíquota de 8% para as empresas em geral e de 12% para o setor financeiro, a última para vigorar em 1989	Fortalecer o mecanismo de financiamento da seguridade social
1990	Aumento da alíquota do Finsocial (atual Cofins) de 0,6% para 2% Ampliação do campo de incidência do PIS Instituição da alíquota de 8% do IOF cobrado sobre a riqueza financeira	Ajuste fiscal do Plano Collor I
1993	Torna exclusiva da Previdência Social a arrecadação do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) incidente sobre a folha de salários, reduzindo os recursos das demais áreas da seguridade	Garantir recursos para o pagamento dos benefícios da previdência

Elaboração própria.

Favorável para o governo federal, tal estratégia inaugurou um padrão de ajuste fiscal que, mantido nos períodos que se seguiriam a 1994, seria prejudicial para o sistema tributário, para a competitividade da economia brasileira e para a própria federação ao anular os ganhos, notadamente dos estados, que haviam sido obtidos com a Constituição de 1988 e colocar em risco o atendimento por estes governos das demandas da população por serviços públicos essenciais.

Se durante o regime militar a função tributação foi colocada a serviço do processo de acumulação, em detrimento de seu papel como instrumento de justiça fiscal, e na Constituição de 1988 esta ênfase foi deslocada para aprofundar o processo de descentralização e fortalecer a federação, a crise econômica que marcou este período, associada à crise fiscal e à ameaça permanente de deflagração de um processo hiperinflacionário, bem como à necessidade do governo federal de encontrar soluções para o financiamento das políticas sociais estabelecidas na Carta de 1988, transformou o sistema tributário em um mero instrumento de ajuste fiscal: de seu ventre deveriam vir os recursos indispensáveis para o financiamento do governo mesmo que, para isso, fosse necessário, como de fato aconteceu, torná-lo um instrumento antinômico do crescimento econômico, da equidade e da federação.

Priorizando, portanto, a cobrança de contribuições sociais para garantir a geração de receitas adicionais, de mais elevada elasticidade e produtividade, e pelo fato de não serem compartilhadas com estados e municípios, o sistema deu respostas expressivamente positivas para a arrecadação, apesar da crise econômica que marcou a economia nesse período – entre 1990 e 1994, o PIB registrou um crescimento médio anual de apenas 1,3% e a economia defrontou-se com a ameaça permanente de hiperinflação – a carga tributária atingiu, em média, algo em torno de 27%, devido aos ajustes realizados para sustentar os Planos Collor I e II.

Favorável para a arrecadação, essa nova estrutura tributária, que passou a ser invadida pelas receitas das contribuições sociais, tornou-se letal para a competitividade da economia e para a questão da equidade, à medida que dada sua sistemática de incidência cumulativa aumenta o “custo Brasil” e derrama mais efeitos, em termos de seu ônus, para as camadas mais pobres da população. Não sem razão, poucos anos depois de promulgada a Constituição de 1988, uma orquestração crescente por parte de empresários, políticos e amplos segmentos da sociedade ganhou as páginas da imprensa e de diversos fóruns de debates, reivindicando a realização de uma nova reforma, visando à anarquia tributária que se instalou no país. Na revisão constitucional prevista para ser realizada em 1993, de acordo com o Art. 3 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição, encontrava-se depositada esta esperança. Mas o lançamento do Plano Real, em 1994, com o objetivo de afastar de vez o fantasma da hiperinflação no país barraria esta possibilidade, e, mantido o mesmo padrão de ajuste fiscal do período anterior para sua sustentação, o sistema continuaria em trajetória de degeneração.

3.2 Plano Real, desequilíbrios fiscais e aumento das distorções da estrutura tributária: 1994-1998

Em 1994, com o país novamente caminhando em direção ao processo de hiperinflação, o governo Itamar Franco, que sucedera Collor de Melo após a sua renúncia em dezembro de 1992, lançou mais um programa de estabilização, o Plano Real, para reverter o caos econômico e social que se anunciava. Diferentemente dos planos anteriores – Planos Cruzado, Bresser, Verão, Collor, entre outros –, o Plano Real, com uma engenharia mais sofisticada, acertou o alvo da inflação, conseguindo domá-la e assegurar a estabilidade monetária até os dias atuais, mas apresentou problemas em sua arquitetura que manteria o país divorciado do crescimento econômico por um longo período, especialmente devido à fragilidade externa que se agravou com a sua implementação e ao nó fiscal com que enredou o Estado brasileiro.

Tendo realizado um correto diagnóstico sobre a necessidade de fortalecer a âncora fiscal para garantir o êxito do programa de estabilização, os responsáveis pela sua elaboração tiveram de abrir mão das reformas do Estado previstas para 1993, que poderiam gerar ganhos importantes para este objetivo, já que adiadas consensualmente para o ano seguinte e, depois, para 1995, quando um novo presidente assumiria o comando do país. Na ausência destas reformas, fizeram a opção pela realização de um “ajuste fiscal provisório” para garantir seu lançamento até que o cenário fosse favorável para a construção de seus fundamentos fiscais.

Apoiado na mesma estrutura, o ajuste seguiu o *script* do que foi realizado entre 1989 e 1993, como se pode constatar no quadro 2: criação de um novo imposto de incidência cumulativa, o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) para ser cobrado até 31 de dezembro de 1994, aumentando a participação dos tributos desta natureza na carga tributária nesse ano; aumento das alíquotas do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF) de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e a criação de uma alíquota adicional de 35%, que vigorariam nos exercícios de 1994 a 1995; e, peça fundamental deste ajuste, a criação de um instrumento de desvinculação de receitas da União – o Fundo Social de Emergência (FSE), depois rebatizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e, a partir de 2001, de Desvinculação das Receitas da União (DRU), que permitiria, à União, apartar 20% da receita de impostos e contribuições de sua competência para atender suas necessidades de recursos antes de realizar as transferências previstas para seus beneficiários – estados, municípios e políticas sociais.

Com o ajuste realizado e com a economia crescendo a uma taxa mais expressiva de 5,8% em 1994, a carga tributária deu um salto de 25,3% em 1993 para 29,7% em 1994, beneficiando todas as esferas de governo e propiciando, ao setor público como um todo, gerar um expressivo superávit primário de 5,6% do PIB. O que pode ter passado a impressão de que, devido ao sucesso obtido pelo Plano Real no combate à inflação e aos resultados colhidos no *front* fiscal, as reformas do Estado se tornaram dispensáveis. A euforia que se instalou no país diante desta situação pode ter obliterado, assim, a armadilha contida na arquitetura do Plano que transformaria a economia brasileira em uma economia de endividamento, aumentando tanto sua fragilidade externa como fiscal (OLIVEIRA; NAKATANI, 2003).

Sem poder contar com um ajuste fiscal estrutural, o Plano Real apoiou-se nos seguintes pilares: administração do câmbio, que constituiria sua principal âncora; manutenção de elevadas taxas de juros para manter sob controle a demanda interna e garantir o fluxo de capitais externos para o país; e rápida abertura comercial, com o objetivo de colher ganhos no processo de combate à inflação e aumentar o grau de exposição das empresas brasileiras à concorrência internacional (REZENDE; OLIVEIRA; ARAÚJO, 2007).

Uma combinação explosiva para o endividamento externo e interno que só poderia ser mantida por um período restrito combinado com a abertura comercial, a acentuada apreciação que conheceria o câmbio pôs em curso um processo de progressiva deterioração das contas externas e de geração de elevados déficits nas balanças comercial e de conta-corrente, aumentando a vulnerabilidade externa da economia; mantidas em níveis pornográficos, as taxas de juros se encarregariam de impulsionar o crescimento da dívida pública interna, com o aumento de seus encargos, enfraquecendo a capacidade do Estado de honrar

seus compromissos aos olhos dos investidores. Somado a isto, a euforia despertada pelo sucesso do Plano Real no seu início parece ter conduzido a uma despreocupação geral com a questão fiscal com os gastos passando a correr “soltos” nos vários níveis de governo. Depois do otimismo que marcou o primeiro ano de vida do Plano, o ano de 1995 revelaria todo o potencial de desequilíbrios provocados por sua arquitetura.

Depois de ter gerado superávits na balança comercial superiores a US\$ 10 bilhões até 1994, o país amargou um déficit de US\$ 3,5 bilhões já em 1995, os quais se ampliaram nos anos seguintes, atingindo US\$ 6,6 bilhões em 1998. Da mesma forma, de um relativo equilíbrio na balança de transações correntes em 1993, ingressou-se em uma rota de elevados e crescentes déficits que saltaram de US\$ 1,8 bilhão em 1994 para US\$ 18,4 bilhões em 1995, US\$ 23,5 bilhões no ano seguinte, US\$ 30,5 bilhões em 1997 e US\$ 33,4 bilhões em 1998. No campo fiscal, o superávit primário praticamente desapareceu em 1995 e se transformou em pequenos déficits nos anos seguintes, garantindo a geração de déficits nominais elevados e uma trajetória de rápida expansão da relação dívida – PIB, que saltou de 30% em 1994 para 38,9% em 1998, apesar de beneficiada por um câmbio sobrevalorizado. Nestas condições, tornou-se inevitável o efeito-contágio das crises externas e a economia viu-se sacudida por sucessivos terremotos econômicos que se abateram em diversos países e regiões – México, Leste Asiático, Rússia –, que haviam adotado o receituário neoliberal de políticas de ajustamento econômico.

Se havia a perspectiva de realização de uma reforma tributária para corrigir as mazelas do sistema e recuperá-lo enquanto instrumento efetivo de política econômica voltado para a promoção do desenvolvimento e para a redução das desigualdades, esta se desfez diante dessa realidade. Tendo encaminhado uma proposta para apreciação do Congresso, em agosto de 1995, na forma da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 175, o próprio Executivo tornou-se seu principal opositor, barrando o avanço do projeto substitutivo do deputado Mussa Demes, sob a alegação de que incorreria em elevadas perdas de receitas, em um contexto em que a questão fiscal se tornara vital para reduzir sua vulnerabilidade. Com o êxito obtido, por meio de vários expedientes, em sua postergação – o Projeto Mussa Demes só seria votado e aprovado na Comissão de Reforma Tributária em 1999, mas ali permaneceria “adormecido” – procurou-se, em todos os anos que se seguem até 1998, apenas manejar o sistema com o mero objetivo de aumento das receitas, aumentando o seu grau de degenerescência, já que perpetuando a natureza do ajuste inaugurado no período pós-Constituição de 1988.

De fato, como mostra o quadro 2, após o “ajuste provisório” realizado para viabilizar o lançamento do Plano Real, as mudanças introduzidas no sistema restringiram-se a objetivos arrecadatórios, visando aumentar a carga tributária

e reduzir os desequilíbrios fiscais: reforma do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ), em 1995; criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), em 1996; aumento de alíquotas do IRPF, do Imposto de Importação, do IOF e do IPI, em várias oportunidades; e a prorrogação do FSE, rebatizado Fundo de Estabilização Fiscal, em 1996 e 1997, figuraram entre as várias medidas adotadas para este objetivo.

QUADRO 2

Algumas medidas adotadas e aprovadas na área fiscal entre 1994 e 1998

Ano	Medida	Objetivo
1994	Criação do IPMF Aumento das alíquotas do IRPF de 10% para 15% e de 25% para 26,6% e a criação de uma alíquota adicional de 35% Criação do Fundo Social de Emergência	Ajuste fiscal provisório
1995	Reforma do Imposto de Renda Pessoa Jurídica	Correção de distorções e aumento da arrecadação
1996	Criação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira Prorrogação do FSE, rebatizado FEF Ressarcimento do PIS e Cofins aos exportadores e aprovação da Lei Kandir (EC nº 87/1996)	Aumento de receitas para a saúde Reforço do ajuste fiscal Aumento de competitividade externa
1997	Aumento da alíquota do IOF de 6% para 15% nas operações de crédito Edição do pacote fiscal contendo 51 medidas para aumentar a arrecadação e reduzir gastos Aumento das alíquotas do IRPF, do IR sobre aplicações, do Imposto de Importação, do IPI sobre automóveis e do IOF sobre operações de câmbio Prorrogação do FEF e da CPMF	Reforço do ajuste e aumento da arrecadação
1998	Aprovação das reformas administrativa e previdenciária	Modernização e ajuste fiscal

Elaboração própria.

Sem reformas em sua estrutura, o sistema conseguiu, mesmo com a desaceleração do crescimento econômico, ocorrida a partir de 1996, manter a carga tributária em patamar elevado, devido a estas medidas. Mas, invadido por impostos de má qualidade e por aumentos desordenados das alíquotas dos existentes, viu ampliadas suas distorções e reforçados seus papéis anticrescimento e antiequidade. Apesar, contudo, da contribuição por ele dada para manter o nível de arrecadação, isto não foi suficiente para reverter o quadro dos fortes desequilíbrios das contas externas e fiscais, magnificados pela estrutura do Plano Real, e impedi-lo de caminhar para uma situação de insolvência. Em 1998, depois da decretação da moratória russa, seria a vez de o Brasil tornar-se a “bola da vez” dos especuladores globais e os “pés de barro” do Plano Real, em sua primeira fase, ruírem ante suas investidas. Falido, o país teve de render-se aos braços do FMI, descortinando uma nova realidade para a política fiscal que reforçaria o papel do sistema tributário como mero produtor de superávits fiscais primários.

3.3 A reorientação do Plano Real: um novo papel para a política fiscal e tributária

Em 1998, para escapar de uma situação de insolvência e obter um empréstimo de US\$ 41,5 bilhões, organizado e supervisionado pelo FMI, o Brasil assinou um acordo com esta instituição para o período 1999-2001 e nele comprometeu-se a alterar os pilares que sustentaram o programa de estabilização no período anterior. Originalmente, o principal compromisso assumido restringia-se a garantir a geração de elevados superávits primários do setor público consolidado – governo central, estados, municípios e empresas estatais –, de 2,6% do PIB em 1999, 2,8% em 2000 e 3% em 2001, visando estancar ou mesmo reverter a trajetória da relação dívida – PIB e reconquistar a confiança dos agentes econômicos na capacidade do Estado de honrar sua dívida. Só posteriormente, os outros pilares do novo modelo foram entrando em cena para completar sua estrutura: em janeiro, após um ensaio malsucedido de desvalorização insuficiente do câmbio, o mercado decretou o fim da política e de sua administração, via sistema de bandas, e impôs aos mentores da política econômica a adoção do câmbio flutuante; com a extinção da âncora cambial, caminhou-se, nos meses seguintes, na construção de seu substituto, processo que foi concluído em junho de 1999 com a formalização do regime de metas inflacionárias. Completaram-se, com isso, os pilares do novo modelo de estabilização, que vigora até os dias atuais.

A exigência feita pelo FMI ao país de maior austeridade da política fiscal apenas traduzia as novas ordens emanadas do pensamento econômico dominante de que esta teria centralidade em qualquer programa de estabilização, já que seu desempenho afeta as expectativas dos agentes econômicos sobre o comportamento futuro das principais variáveis econômicas: nesta perspectiva teórica, desequilíbrios fiscais continuados alimentam a expansão da dívida e sinalizam que os impostos deverão aumentar no futuro, assim como as taxas de juros, despertando reações preventivas dos agentes econômicos para se protegerem deste quadro, o que leva a aumentos de preços, inflação e instabilidade. Finanças equilibradas e nível de endividamento confiável para os investidores seriam as condições requeridas, nesta visão, para preservar a estabilidade econômica. Este deveria ser, portanto, o papel precípua da política fiscal, libertando-a de compromissos redistributivos e de impulsos desenvolvimentistas, que predominaram durante o período em que foram vitoriosas as ideias keynesianas, que passaram a ser consideradas nocivas para a própria estabilização.⁵

Para atender a esse novo compromisso, o governo federal, com um orçamento bastante engessado, buscou, de um lado, o caminho mais fácil de aumento das receitas, e, de outro, criar mecanismos de controle das finanças dos governos

5. Um exame detalhado dos principais pilares deste paradigma teórico encontra-se no trabalho de Oliveira (2009).

subnacionais, mesmo porque, de acordo com o diagnóstico realizado, estes apareciam como os principais responsáveis pela geração de déficits fiscais. No primeiro caso, sem modificação da estrutura tributária, continuou-se percorrendo o mesmo trajeto anterior de criação e aumento das alíquotas das contribuições e de impostos tradicionais, além de se insistir na prorrogação, em várias oportunidades, de instrumentos de ajuste fiscal que, na sua criação, se previam temporários, casos da CPMF e da desvinculação de suas receitas (FSE, FEF e, a partir de 2000, DRU); no segundo, à montagem da institucionalidade que teve início em meados da década de 1990 com o objetivo do governo federal de exercer um controle hierárquico sobre as finanças dos governos subnacionais – Lei Camata I e II, Programa Estrutural de Ajuste Fiscal dos Estados e Municípios e Contratos de Renegociação da Dívida com a União – somou-se, em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), a qual, tendo a necessidade de sua aprovação sendo incluída no acordo com o FMI, representaria um marco institucional de disciplinamento das finanças públicas e de compromissos com uma gestão fiscal responsável.

A tabela 4 mostra os resultados obtidos com a estratégia adotada e que, com poucas diferenças, tem sido mantida até os dias atuais. Mesmo com o comportamento não muito favorável do PIB, a carga tributária continuou aumentando, enquanto os superávits primários foram crescentes no tempo. Apesar disso, a relação dívida – PIB não parou de crescer por alguns anos e só conheceu uma inflexão a partir de 2004, quando o melhor desempenho do PIB, a valorização do câmbio e a manutenção de elevados superávits primários contribuíram para sua redução.

TABELA 4
Alguns indicadores econômicos – 1999-2008

Ano	Crescimento real do PIB (%)	Carga tributária (% do PIB)	Superávit primário (% do PIB)	Dívida (% do PIB)
1999	0,25	31,07	3,23	44,5
2000	4,31	30,36	3,47	45,5
2001	1,31	31,87	3,38	48,4
2002	2,66	32,35	3,21	50,5
2003	1,15	31,90	3,34	52,4
2004	5,71	32,77	3,81	47,0
2005	3,16	33,75	3,93	46,5
2006	3,97	34,12	3,24	44,7
2007	5,67	34,72 ¹	3,46	42,7
2008	5,08	35,80 ¹	3,69	38,8

Fonte: Ipeadata.

Nota: ¹ Dados da Secretaria da Receita Federal de 2007 a 2008.

O preço pago pelo país pela concordância com o reducionismo da política fiscal e tributária à preservação da riqueza financeira – ou de “sustentabilidade da dívida” na linguagem do pensamento oficial – e da geração de megasuperávits primários não tem sido pequeno: de um lado, o Estado praticamente abdicou da responsabilidade de realizar investimentos públicos, especialmente em infraestrutura econômica, ampliando os gargalos da economia brasileira e aumentando o “custo Brasil”, o que só foi atenuado com a flexibilização da política fiscal realizada pelo governo Lula em seu segundo mandato (2007-2010), o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa de Desenvolvimento Produtivo (PDP), cujos projetos, no entanto, podem ser comprometidos com a crise que se instalou na economia mundial em 2008; da mesma forma, políticas sociais não protegidas por alguma norma legal/constitucional passaram a ser prejudicadas com cortes/contingenciamentos de recursos no orçamento, sempre que comprometida a meta fixada para o superávit primário; além disso, a combinação das peças nucleares do modelo – geração de superávits primários, câmbio flutuante e regime de metas inflacionárias – não somente retiraria a autonomia da política econômica para promover políticas pró-ativas para o desenvolvimento mas também atuaria como uma verdadeira trava para o crescimento, a não ser em conjunturas excepcionalmente favoráveis da economia mundial, como ocorreu entre 2003 e 2008. Tanto isto é verdade que, apesar do crescimento mais robusto registrado para a economia brasileira em 2007-2008, ainda assim ele ficou distante do alcançado por outros países emergentes, como China e Índia, por exemplo, os quais, sem estas travas, aproveitaram melhor a conjuntura internacional favorável. Mas são os prejuízos causados por esta estratégia para o sistema tributário e por este para a economia que merecem ser ressaltados para os propósitos deste trabalho, já que transformado em instrumento anticrescimento e contrário aos objetivos da justiça fiscal, continua carente de reformas que não encontram campo para prosperarem.

Priorizado como instrumento preferencial do ajuste fiscal, o sistema continuou sendo explorado para gerar os recursos necessários para sustentar as metas fiscais estabelecidas, cerceando as propostas surgidas para a correção de seus problemas e aumentando o seu grau de desagregação. Nestas condições, a elevação da carga tributária, mesmo com a conjuntura econômica adversa, tornou-se prejudicial para o crescimento econômico, dado o aumento do “custo Brasil” e o estreitamento do mercado interno, assim como sua composição, na qual predominam as contribuições sociais e econômicas, contrária à competitividade externa da economia e ao princípio da equidade, em virtude de sua incidência indireta e cumulativa.

Como se pode confirmar pelo exame do quadro 3, desde que este padrão de ajuste foi adotado na década de 1990 apenas em raras oportunidades o sistema foi alvo de mudanças que contribuíram para reduzir suas distorções ou manejar como instrumento de política econômica para apoiar o setor produtivo: em 2002 e 2004,

por força do acordo com o FMI aprovou-se a extinção parcial da cumulatividade do PIS e da Cofins, mitigando os efeitos deletérios provocados por estas contribuições sobre o setor produtivo; a partir de 2004, pequenas iniciativas para desonerar as exportações e os investimentos passaram a ser adotadas, com o objetivo de compensar o setor privado de consecutivos aumentos da carga tributária para assegurar o ajuste, bem como se isentaram da CPMF as aplicações na conta-investimento criada nesse ano; e de 2008 a 2009, as alíquotas do IR, do IPI para alguns setores da economia e do IOF foram reduzidas para atenuar os efeitos da crise que se instalaram, em meados de 2008, na economia mundial. No mais, as mudanças tributárias e fiscais restringiram-se a garantir aumento da arrecadação e sustentar a meta fiscal.

QUADRO 3

Algumas medidas adotadas na área fiscal e tributária – 1999-2009

Ano	Medida
1999	Aumento da alíquota da Cofins de 2% para 3% e mudança na base de cálculo, substituindo o faturamento pela receita bruta Extensão da cobrança da Cofins às instituições financeiras Prorrogação da CPMF e elevação de sua alíquota para 0,38% Elevação da alíquota da CSLL para empresas não financeiras de 8% para 12% até 31 de janeiro de 2000
2000	Criação da Desvinculação da Receita da União, em substituição ao FEF, para vigorar entre 2000 e 2003 Aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal
2001	Criação da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis)
2002	Extinção parcial da cumulatividade do PIS Prorrogação da CPMF até 31 de dezembro de 2004
2003	Aprovação das reformas tributária e previdenciária Prorrogação da CPMF e DRU até 2007 Aumento da alíquota da CSLL das empresas optantes pelo regime de lucro presumido de 12% para 32%
2004	Extinção parcial da cumulatividade da Cofins Medidas destinadas à desoneração dos investimentos e ao estímulo à poupança de longo prazo Modificação, a partir de 2005, das alíquotas do IR incidentes sobre o rendimento das aplicações financeiras, visando incentivar a poupança de longo prazo Regulamentação das parcerias público-privadas (PPPs) Edição da Medida Provisória (MP) nº 232 (MP do mal) para compensar perdas de receitas esperadas com a correção da tabela do IRPF
2005	Edição da MP nº 252 (MP do bem), que promoveu várias alterações no sistema tributário
2006	Criação do Refis II
2007	Lançamento do PAC Início da flexibilização da política fiscal
2008	Cobrança de 1,5% do IOF cobrado sobre os ganhos do capital estrangeiro em aplicações de renda fixa Isenção das operações de câmbio dos exportadores de IOF sobre elas incidentes Modificação, com redução do imposto, das alíquotas do IRPF, com o objetivo de fortalecer a demanda interna e mitigar os efeitos da crise mundial Redução do IPI sobre carros novos e do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas para atenuar a crise mundial
2009	Prorrogação da redução do IPI sobre carros novos, redução da Cofins sobre motos e redução do IPI para os setores de material de construção e eletrodomésticos como armas anticrise

Elaboração própria.

Duas iniciativas de reforma do sistema malograram durante o governo Lula: a primeira, aprovada pelo Congresso Nacional no fim de 2003, orientada predominantemente pelo ajuste fiscal, sem se dispor a enfrentar as delicadas questões de revisão do modelo federativo e da redistribuição do ônus tributário, terminou reduzida à prorrogação da CPMF e da DRU e, para ganhar o apoio dos estados à sua aprovação, à destinação de 25% da arrecadação da Cide-Combustíveis para os governos subnacionais – percentual aumentado para 29% a partir de maio de 2004; a segunda iniciativa, de fevereiro de 2008 – PEC nº 233/2008 –, apesar de mais consistente e completa do que a de 2003, à medida que incluiu sugestões para a extinção dos impostos e contribuições cumulativos, medidas de desoneração da produção e dos investimentos, algumas iniciativas para pôr cobro à guerra fiscal entre os estados e para simplificar o sistema, teve adiado o seu encaminhamento, depois de aprovado seu substitutivo no fim do ano, para o plenário do Congresso pela Comissão de Reforma Tributária pelas discordâncias e polêmicas que permaneceram em várias questões, especialmente no tocante às regras federativas. Se havia a possibilidade e a expectativa de que se poderia avançar em sua apreciação em 2009, a crise econômica mundial de 2008 e a proximidade do fim do mandato do governo atual encarregaram-se de desfazê-las.

Na atualidade, a reforma do sistema tributário permanece paralisada à espera de um consenso das forças, setores e segmentos da sociedade que serão afetados com suas mudanças. Seu resgate como um instrumento de política econômica e social exige, contudo, para que possa voltar a cumprir estas funções, uma “limpeza” de suas estruturas e uma reestruturação de seus impostos, à luz dos objetivos de torná-la menos complexa, extinguir os tributos de incidência cumulativa, redefinir as bases do modelo federativo e melhorar a distribuição da carga tributária entre os membros da sociedade. A ausência de preocupação com uma reforma mais abrangente que concilie os diversos interesses dos agentes envolvidos em sua realização, porque excessivamente focada na meta do ajuste fiscal, como ocorreu com as propostas anteriores, dificilmente abrirá caminhos para uma efetiva modernização e para sua transformação em instrumento vital para permitir, ao Estado, poder promover políticas mais favoráveis para a sociedade, sem ter, para isto, de descuidar dos compromissos assumidos com a política de austeridade fiscal.

3.4 A reforma da gestão tributária: avançando nos caminhos da eficiência e da transparência

Se em relação à estrutura de impostos, o período pós-Constituição de 1988 mostrou-se desfavorável para sua qualidade, devido principalmente aos compromissos assumidos com o ajuste fiscal em um contexto de ausência de iniciativas para a realização de reformas mais abrangentes para conciliar os vários interesses que seriam com elas afetados, sem descurar destes compromissos, no campo da administração

tributária o avanço foi significativo tornando o Estado brasileiro, em todos os níveis de governo, capacitado a cobrar, com eficiência e mais transparência, os impostos dos contribuintes. Uma verdadeira “revolução” na máquina da arrecadação e da fiscalização ocorreria, neste período, impulsionada pelo avanço do processo de informatização e pela absorção, pelo fisco brasileiro, das novas tecnologias de informação, modernizando – e muito! – suas estruturas, em termos de controles, procedimentos, instituição de canais e de comunicação com os contribuintes.

No plano federal, após a unificação – ainda que parcial – do fisco ocorrida com a criação da Secretaria da Receita Federal, em 1968, quando foram extintos os antigos departamentos da Direção-Geral da Fazenda Nacional e estes foram integrados em uma estrutura sistêmica, que se reproduziu em todos os órgãos descentralizados, continuou-se avançando, nas décadas seguintes, no aprofundamento deste processo: sucessivas mudanças nos planos de carreira dos técnicos da SRF – em 1970, 1975 e 1985 – foram reduzindo as diferenças das categorias –, em termos de funções e remuneração, até culminar com a edição da Lei nº 10.593, de 6 de dezembro de 2002, que a reestruturou e organizou a carreira de Auditoria-Fiscal da Previdência Social e a de Auditoria-Fiscal do Trabalho. Nesta reestruturação, a carreira de Auditoria da Receita Federal passou a contar com dois quadros, o de auditor-fiscal da Receita Federal – antes auditor-fiscal do Tesouro Nacional – e o de técnico da Receita Federal – antes técnico do Tesouro Nacional –, passando-se a exigir, de ambos, curso superior ou equivalente, o que antes só existia para o primeiro.

Ao avanço na unificação da carreira e na exigência de melhor qualificação dos técnicos somou-se também a ampliação de seu quantitativo de acordo com o estudo da FGV e Sindireceita (2005, p. 80-82), entre 1995 e 2005 registrou-se um crescimento de 33,3% dos auditores-fiscais e de 38% dos técnicos da Receita Federal. Decorrem destas mudanças, a conclusão a que chega o estudo da FGV e Sindireceita (2005, p. 83) ao atribuir papel de destaque alcançado pela Secretaria da Receita Federal no setor público brasileiro de que isto se devia também “(...) à alta qualificação técnica dos integrantes de seu quadro de pessoal próprio”.

O maior avanço no processo de unificação do fisco federal, que poderia se traduzir em redução de custos administrativos tanto para o fisco como para o contribuinte – a unificação e compartilhamento dos cadastros dos contribuintes – e, em síntese, por mais eficiência na administração dos tributos, veio na forma da criação do que passou a ser chamado de Superreceita, em 2007, quando a Lei nº 11.457, de 16 de março, aprovou a fusão da Secretaria da Receita Federal e da Secretaria da Receita Previdenciária, com a nova denominação de Secretaria da Receita Federal Brasileira (SRFB). Era este o passo que faltava para, conforme o estudo da FGV e Sindireceita (2005, p. 84) “complementar a modernização da

administração tributária brasileira”. Completou-se, com isso, o processo iniciado, no fim da década de 1960, de unificação dos serviços de controles aduaneiros e dos tributos internos.

Enquanto avançava na modernização de sua estrutura administrativa e de seu quadro de pessoal, a Secretaria da Receita Federal aprimorava também, favorecida pela evolução dos sistemas de comunicação e informatização, seus procedimentos de cobrança de tributos, de relacionamento com o contribuinte e de controle das obrigações fiscais: em 1968, deu início, com a criação do Serpro, ao processamento eletrônico das declarações do Imposto de Renda Pessoa Física; no ano seguinte (1969), a restituição do IRPF também se deu por meio eletrônico; em 1975, instituiu a declaração simplificada do IRPF, facilitando a vida do contribuinte; em 1988, substituiu o sistema de base anual do IRPF pelo sistema de bases correntes, protegendo a arrecadação e o contribuinte que tinha direito à restituição do processo inflacionário; em 1991, instituiu a declaração de ajuste anual por meio magnético; e, em 1997, a entrega da declaração do IRPF pela internet.⁶

Entre as razões que o estudo da FGV e Sindireceita (2005, p. 82) aponta para considerar a Secretaria da Receita Federal “um dos órgãos mais bem estruturados e dotados de recursos” do setor público brasileiro, encontra-se também

(...) a disponibilização da internet para o pagamento de impostos e para a apresentação de todos os tipos de declarações obrigatórias por parte dos contribuintes, não só pessoas físicas como jurídicas. O mesmo meio tecnológico pode ser utilizado por contribuintes para vários tipos de consulta e, inclusive, para obtenção de certidão negativa quanto à sua situação fiscal.

Se no plano federal, o fisco conseguiu moldar suas estruturas para desempenhar com maior eficiência a sua função na cobrança de tributos, estabelecendo, ao mesmo tempo, melhor relacionamento com o contribuinte, sua modernização no âmbito dos governos subnacionais – estados e municípios – foi também notável. Especialmente a partir de meados da década de 1990, uma estrutura acanhada, limitada e de poucos recursos para a tarefa de administração e fiscalização tributária passou a ser substituída por um sistema eficiente de cobrança de impostos, de controle das operações e prestações realizadas pelos contribuintes, de intercâmbio de informações e de cooperação entre os diversos fiscos para o melhor desempenho de suas tarefas.

O ponto de partida dessas transformações do fisco dos governos estaduais foi dado pela criação, em 1996-1997, do Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados e do Distrito Federal (PNAFE), financiado pelo Banco

6. Informações extraídas do *site* da Secretaria da Receita Federal, em 20 de outubro de 2009, na seção *Memória da Receita Federal*. Disponível em: <www.receita.fazenda.gov>.

Interamericano de Desenvolvimento (BID), com recursos originalmente orçados em US\$ 500 milhões, no âmbito do programa de reforma do aparelho do Estado e de ajuste fiscal exigido pela implementação do Plano Real, em 1994. Sinteticamente, seu objetivo foi o de melhorar a eficiência administrativa, a racionalização e a transparência na gestão dos recursos públicos estaduais.⁷

Tendo contado com a adesão das 27 administrações estaduais do país, o PNAFE, apoiado em objetivos como os de cooperação mútua entre os entes federados, coordenação de suas atividades e estreitamento do relacionamento entre as instituições relacionadas à área fiscal – procuradorias fiscais, tribunais de contas, secretarias de governos e ministérios públicos –, contemplou, ao longo dos dez anos de sua implantação, a execução de práticas vitais para melhorar a eficiência destas administrações. Entre estas, devem ser destacadas: a formação de grupos temáticos, a quem caberia aprofundar a análise e discussão de aspectos importantes para as administrações fiscais, como os de comércio eletrônico, auditoria computadorizada, contencioso fiscal e cadastro único do contribuinte; a criação do fórum das unidades de coordenação central para debater temas de monitoramento do programa e identificar oportunidades de cooperação entre os participantes; o intercâmbio de experiências nacionais e internacionais na área fiscal, coordenadas pela Unidade Central do Programa (UCP); o compartilhamento de soluções técnicas e a disseminação de boas práticas fiscais, no âmbito do Compartilhamento de Soluções Técnicas (CST) e do Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário (GDFAZ); a implantação de sistemas integrados de gestão fiscal e de intercâmbio de informações, entre os quais o Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) e o Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços (Sintegra); e a implantação de serviços ao contribuinte e programas de atenção ao cidadão, como os de quiosques eletrônicos, autoatendimento pela internet, postos fiscais eletrônicos, entre outros (CARTAXO, 2004).

Visto em perspectiva, o PNAFE representou a porta de entrada e abriu uma grande avenida para a modernização do fisco estadual; estabeleceu mecanismos de cooperação e de compartilhamento de informações fiscais entre os estados participantes do programa e destes com o governo federal; padronizou e integrou o sistema de informações, via Siafi, reunindo-os em um sistema maior, o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (Siafem); e, por meio do Sintegra, conectou as 27 unidades da federação em uma rede que disponibiliza as informações relativas às operações interestaduais, propiciando a consulta pública aos cadastros estaduais do ICMS. Além disso, foi também no seu âmbito que se criou, em 1999, o Programa Nacional de Educação Fiscal (PNEF),

7. Para maior detalhamento deste programa e de seus objetivos, ver Cartaxo (2004).

um importante instrumento voltado para o objetivo de reforçar os mecanismos da transparência e do controle social, da ética e da cidadania fiscal e do fortalecimento da relação Estado-cidadão.

O sucesso e os resultados alcançados pelo PNAFE levaram à criação, em 2003, de outro programa também voltado à modernização das estruturas administrativas e de planejamento dos estados, o Programa Nacional de Melhoria da Gestão Pública nos Estados (PNAGE). Financiado também pelo BID, com recursos estimados em US\$ 155 milhões na primeira fase, o PNAGE começou, em 2006, a receber as primeiras adesões, via assinatura de contratos, prevendo-se que dê novo impulso ao processo de modernização e de aumento da eficiência dos fiscos estaduais.

No fisco municipal, no qual as limitações de recursos – humanos, financeiros, materiais – sempre foram maiores, o avanço da modernização do fisco foi significativo. Como aponta Afonso (2006), “as prefeituras foram as primeiras a recorrer ao código de barras para receber e controlar o IPTU ainda no final dos anos de 1980”. Mas foi a criação do Programa Nacional de Apoio à Modernização dos Municípios, o PNAFM, em 2001, também financiado pelo BID, com recursos previstos em US\$ 300 milhões, que daria maior impulso e velocidade a este processo.

O objetivo do PNAFM, um programa similar ao PNAFE, é o de modernizar a gestão municipal, inclusive com a aplicação da informática, para garantir maior transparência e aumentar a eficiência da máquina administrativa e fiscal dos municípios. A divulgação periódica do orçamento e dos atos da gestão pública municipal e a criação de mecanismos para assegurar a participação no planejamento e definição do orçamento constam como requisito do programa para os objetivos de transparência e democratização das decisões sobre as prioridades públicas, tidos como pedras angulares do aumento da eficiência na arrecadação e na economicidade do gasto público.

A informatização do fisco municipal, que caminhou paralelo à implantação do PNAFM em algumas administrações, contribuiu para dar origem a sistemas reunindo um conjunto variado de informações sobre os contribuintes dos impostos municipais – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e ISS –, continuamente alimentados e atualizados, substituindo o trabalho manual – e limitado – do fiscal nesta atividade, com a geração de relatórios gerenciais, que passaram a ser utilizados para planejar e programar, com bem mais eficiência, a ação fiscal. No caso específico do ISS, o novo sistema caminhou em muitas administrações para tornar obrigatória a transmissão – por meio eletrônico – pelo contribuinte deste imposto, inclusive os da administração pública, de declaração de todos os serviços prestados, tomados ou vinculados, seja o imposto ou não devido

no município, para o setor responsável por sua administração. O fluxo cruzado de informações transmitido pelo prestador e pelo tomador do serviço relativo ao valor das operações, ao imposto a recolher e ao imposto retido; passou a fornecer assim, os dados necessários às administrações, que adotaram este sistema para viabilizarem o monitoramento, controle e definição da ação fiscal, com redução de custos para sua obtenção e aumento da eficiência da arrecadação.

O avanço na modernização das estruturas administrativas e de gestão fiscal dos diversos níveis de governo foi reforçado com programas similares destinados também à modernização de instituições – agentes relacionados com o fisco, também financiados pelo BID, casos do Programa de Modernização do Controle Externo do Tribunal de Contas da União (TCU) e do Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios (Promoex).

A revolução na modernização das estruturas do fisco deve ser concluída, como se espera, com mais dois instrumentos que se encontram a caminho: o cadastro sincronizado e a nota fiscal eletrônica (NF-e). Trata-se, o primeiro, de um sistema nacional que conta com a participação da Receita Federal, juntas comerciais, estados, Distrito Federal e municípios, e que, com a NF-e, visa à construção integrada dos cadastros dos diversos fiscos. Já a NF-e, um documento digital, garantido pela assinatura digital, emitida pelos contribuintes e autorizada pela Secretaria da Fazenda, será transmitida para a Receita Federal, Secretarias da Fazenda do destino da mercadoria e do embarque, no caso de exportação para o estrangeiro, e, quando couber, à Superintendência da Zona Franca de Manaus (Supframa), permitindo o controle em tempo real das operações e prestações envolvendo o ICMS. Com estes novos instrumentos, devem se estreitar consideravelmente os caminhos da sonegação e ampliar, expressivamente, a eficiência da administração fiscal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise efetivada neste capítulo mostrou que a reforma realizada no sistema tributário em 1965-1966, com objetivos modernizadores, comandada pelo regime militar que se instalou no poder em 1964, buscou readequar o sistema às necessidades de recursos do Estado, transformando-o em um efetivo instrumento de política econômica e colocando-o a serviço do processo de acumulação. Contudo, a utilização exacerbada deste instrumento terminou conduzindo o Estado a uma grave crise fiscal no fim da década de 1970. Crise esta que, inclusive, enfraqueceu as bases do poder autoritário e contribuiu para sua derrocada na década de 1980.

Ficou evidente também que o sistema tributário, desde a promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente, com a implementação do Plano Real em 1994, vem sendo manejado como um mero instrumento de ajuste fiscal

pelo governo federal. Com isso, o sistema tributário foi sendo desfigurado e conheceu um grande retrocesso do ponto de vista técnico e da modernidade da tributação, transformando-se em um instrumento anticrescimento, anti- equidade e antifederação.

Em direção contrária, favorecido pela revolução ocorrida nos sistemas de comunicação e informatização, o fisco brasileiro conheceu, em todos os níveis, profundas reformas modernizadoras, capacitando-se a cobrar, com bem mais eficiência, os tributos no Brasil. Além da unificação do fisco, em 2008, com a união da Receita Federal e do INSS em uma única estrutura que passou a ser denominada Supereceita, este processo que será completado, também, com uma expressiva modernização dos fiscos estaduais e municipais, bem como com as instituições envolvidas nas questões fiscais, por exemplo, os tribunais de contas e os ministérios públicos.

Se a máquina arrecadadora foi em direção do avanço, modernizando-se, em todos os níveis de governo, e capacitando-se a desempenhar, com eficiência, sua função de cobrar impostos, o sistema de impostos caminhou após 1988 na contramão da modernização de sua estrutura, condicionado pelo papel conferido à política fiscal de garantir o equilíbrio das contas públicas e a sustentabilidade da dívida. Para que estes caminhos convirjam e os impostos possam ser recuperados como instrumentos efetivos de política econômica e social do Estado, resta vencer resistências e realizar uma verdadeira e abrangente reforma do sistema tributário, resgatando importantes princípios que devem cimentar suas estruturas, como os da equidade, do equilíbrio macroeconômico e federativo.

Em suma, com a crise das ideias keynesianas e a transformação do capitalismo na etapa mais recente de seu desenvolvimento, retornaram as propostas de mais restrições ao Estado, à política fiscal e à tributação, aos quais foi novamente negada a função de promover políticas de desenvolvimento econômico e social, e atribuída a de apenas garantir, por meio de uma gestão fiscal responsável, as condições requeridas, nesta perspectiva teórica, para a estabilidade econômica. É este o caminho percorrido pelas reformas que estão sendo realizadas neste campo, na atualidade, por diversos países do mundo capitalista, guiadas pelo compromisso com as questões da competitividade e de sustentabilidade da dívida pública.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. Reforma da administração tributária *versus* reforma tributária. *In: PNAFE é realidade*. Edição única. Brasília: Ministério da Fazenda, 2006, p. 95-96.
- BALEEIRO, A. O direito financeiro na Constituição de 1967. *In: CAVALCANTI, T. B. Constituições brasileiras: 1967*. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos Estratégicos, Ministério da Ciência e Tecnologia, 2001.
- CARTAXO, M. F. P. M. O papel do BID na modernização da gestão pública brasileira: uma análise do Programa Nacional de Apoio à Modernização Fiscal dos Estados (PNAFE) e do Distrito Federal. *In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*, 9., 2004, Madri, Espanha.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (FIBGE). **Estatísticas do século XX**. Rio de Janeiro: FIBGE, 2006.
- FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS (FGV); SINDICATO NACIONAL DOS ANALISTAS-TRIBUTÁRIOS DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL (SINDIRECEITA). **A nova administração federal**: um estudo técnico sobre o fisco unificado. Rio de Janeiro, 2005.
- LONGO, C. A. **Em defesa de um imposto de renda abrangente**. São Paulo: Fipe, Livraria Pioneira Editora, 1984.
- OLIVEIRA, F. A crise da federação: da oligarquia à globalização. *In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). A federação em perspectiva*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- OLIVEIRA, F. A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.
- . **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas, SP: UNICAMP, 1995a.
- . **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil: 1964-1984**. São Paulo: Hucitec, 1995b.
- . A lógica das reformas do sistema tributário: 1966-2002. *In: ALVES, P.; PERCIVAL, M.; BIASOTO JR., G. (Org.). Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas, SP: UNICAMP, 2006.
- . **Economia e política das finanças públicas no Brasil**: um guia de leitura. São Paulo: Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. A.; NAKATANI, P. The Real Plan: price stability with indebttness. **Internacional Journal of Political Economy**, New York, v. 30, n. 4, p. 13-31, 2003.

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

VARSANO, R. *et al.* **Uma análise da carga tributária do Brasil**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 583).

O BANCO CENTRAL DO BRASIL: INSTITUCIONALIDADE, RELAÇÕES COM O ESTADO E COM A SOCIEDADE, AUTONOMIA E CONTROLE DEMOCRÁTICO

1 INTRODUÇÃO

Apesar de não dispor de estatuto jurídico de autonomia, o Banco Central do Brasil (Bacen) desfruta de autonomia de fato dentro do Estado e diante da sociedade brasileira. Esta autonomia cresceu e se consolidou nas últimas décadas, em funções consideradas exclusivas dos Bancos Centrais (BCs) nas sociedades atuais, como o manejo da taxa de juros e da política monetária, e também de atribuições mais complexas e polêmicas, como as funções de banco dos bancos e de prestador de última instância.

A acumulação de poderes nos Bancos Centrais não é exclusividade brasileira. O desenvolvimento financeiro das últimas décadas, baseado em moedas fiduciárias sem lastro, foi acompanhado pelo insulamento progressivo dos BCs, com poderes para submeter outras instâncias do Estado aos efeitos de suas decisões, especialmente no caso da política fiscal e da política cambial. Além disso, o mandato de preservar a estabilidade do sistema financeiro delega aos BCs a função de prestador de última instância, o que lhes permite agir com ampla discricionariedade em momentos de crise, sob a justificativa de defender o conjunto da sociedade dos efeitos danosos de crises de liquidez.

Ainda assim, o caso brasileiro apresenta singularidades relevantes. Apesar da institucionalização tardia, o BC brasileiro passou progressivamente de uma situação de subordinação às autoridades fiscais e aos grandes bancos públicos, para a obtenção de poderes semelhantes aos seus congêneres, apesar de não contar com autonomia de direito. O Plano Real consagrou esses poderes e também a posição de que o Bacen passou a desfrutar, como se discurá neste capítulo.

Com a nova arquitetura institucional configurada a partir do Plano Real, o Bacen é alçado à condição de “centro de poder”¹ do sistema estatal,² pois acredita-se

1. Os aparelhos que concentram a capacidade de decidir “poder efetivo” são os “centros de poder” do Estado. Na verdade, eles são os lócus institucionais em que as decisões fundamentais são efetivamente tomadas, inclusive sem subordinação hierárquica a outra agência burocrática do sistema estatal (CODATO, 1997).

2. Adota-se aqui o mesmo conceito de sistema estatal adotado por Codato (1997, p. 36-37), a saber: “Entendo por ‘sistema estatal’ ou, mais propriamente, ‘sistema institucional dos aparelhos do Estado’ o conjunto de instituições públicas e suas ramificações específicas (funcionais, setoriais e espaciais) encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo. Utilizo essa noção aqui de forma descritiva, pois não pretendo sugerir que as agências do Estado possuam uma integração perfeita entre si ou uma articulação ‘racional’ segundo uma lógica burocrática abstrata (...)”.

que a “credibilidade” da política econômica para o mercado seria o principal objetivo perseguido pelo Bacen.

Nesse novo arranjo pós-Plano Real, a política monetária tornou-se de fato hierarquicamente superior às demais políticas econômicas – fiscal e cambial – e o Bacen passou plenamente à condição de ente responsável pela estabilidade macroeconômica, sobretudo pelo manejo da taxa de juros. A lógica dos defensores dessa preponderância é de que a política monetária, no sistema de metas de inflação, deve se pautar por regras em detrimento da discricionariedade, pois assim se eliminaria o viés inflacionário, favorecendo de forma indireta o desempenho econômico. Nessa perspectiva, a efetivação das metas desejadas só seria alcançada com a existência de um Banco Central com elevado grau de independência, ou seja, suas decisões devem ser tomadas sem subordinação hierárquica a outra agência burocrática do Estado brasileiro.

Assim, o grande escudo de legitimação do Bacen diante da sociedade é sua busca pelo bem público “inflação baixa”, sobretudo em uma sociedade que ainda convive com o fantasma dos longos períodos de inflação alta. Com essa legitimidade, o BC brasileiro consegue combinar a situação paradoxal de, por um lado, receber críticas de vários segmentos da sociedade por sua política monetária centrada em juros elevados e, por outro, gozar de amplo consentimento para o exercício de atividades como o socorro ao sistema financeiro e a defesa dos interesses dos bancos privados. Esse consentimento inclui a ausência quase completa de críticas ou mesmo de questionamentos por instâncias do Estado e da sociedade e também a capacidade de interferir com força no debate de ideias e de criar consensos em torno de suas posições.³

A análise dos poderes do Bacen é, portanto, indispensável para a compreensão do Estado brasileiro atual. Trata-se de investigar não apenas a base institucional de seus poderes, tal como definida pela legislação, mas principalmente a sua atuação concreta. É necessário analisar tanto o grau de autonomia para a tomada de decisões e as exigências de prestação de contas aos demais poderes e à sociedade em períodos de normalidade, quanto à capacidade de atuar de forma discricionária em momentos de instabilidade financeira, como ocorreu nas crises bancárias de meados dos anos 1990, em 2002 e em 2008.

Para isso, o trabalho se organiza em três seções, além dessa introdução e das considerações finais. A seção 2 faz uma revisão dos papéis atribuídos aos BCs nas economias contemporâneas, de modo a situar as bases dos poderes do BC brasileiro e também as singularidades de que se revestem. A seção 3, inicialmente, faz um quadro sintético da história do Bacen até os dias atuais e depois apresenta um quadro básico das

3. É o caso da chamada insegurança jurídica dos credores, em que o Bacen, apesar de ser um órgão público, não raro posiciona-se em defesa dos credores, ou seja, dos bancos, sem preocupação aparente com direitos dos devedores, dos tomadores de crédito e do público em geral.

relações do Bacen com as demais instâncias do Estado brasileiro e com a sociedade civil – suas obrigações de prestação de contas e de transparência. A seção 4 caracteriza e discute o que se chama aqui de autonomia ou independência de fato, por meio da análise de alguns episódios recentes envolvendo a atuação discricionária do Bacen.

2 OS BANCOS CENTRAIS NAS ECONOMIAS CONTEMPORÂNEAS: OS TERMOS DO DEBATE DA INDEPENDÊNCIA E DO REGIME DE METAS PARA A INFLAÇÃO

As funções assumidas pelos bancos centrais nas economias capitalistas foram condicionadas pelo desenvolvimento econômico e pela crescente diversificação dos sistemas financeiros nacionais. A imposição de um sistema baseado na moeda de crédito, que tem no sistema bancário o centro de gravitação do sistema de pagamentos, induziu a assunção de funções cada vez mais complexas pela autoridade monetária. A proliferação da moeda escritural-fiduciária impôs ao Banco Central a responsabilidade pela solvência do sistema bancário, inclusive com a legitimação da função de emprestador de última instância em contextos em que a busca de manutenção de posições líquidas por parte dos atores econômicos coloca em risco o sistema de pagamentos (FREITAS, 2000).

Ao prezar pela solvência desse sistema, por meio da assunção da função de emprestador de última instância, a autoridade monetária busca garantir a aceitação da moeda de crédito privada, emitida pelos bancos comerciais. Essas instituições ocupam lugar central em uma economia monetária, considerando que em seu intento de viabilizar a obtenção de lucro podem assumir posições financeiramente arrojadas, capazes de colocar em risco o sistema de pagamentos. O Banco Central, por seu turno, acaba sendo induzido a manejar seu conjunto de instrumentos em um canal muito estreito, pois ao mesmo tempo em que o aporte de liquidez ao sistema bancário se mostra necessário em determinados contextos, essa iniciativa pode induzir os próprios bancos a assumir posições ainda mais arrojadas, colocando em risco outra de suas funções, a saber, a preservação do poder de compra da moeda.

A centralidade ocupada pela moeda de crédito nas economias capitalistas, dessa forma, enseja a assunção de um conjunto amplo de funções por parte da autoridade monetária, envolvendo a gestão dos meios de pagamentos, a administração da moeda e do crédito e a organização do sistema de compensações bancárias, bem como a de assumir a condição de prestamista de última instância, regulador e supervisor do sistema bancário e gestor das reservas internacionais (FREITAS, 2000).

Embora o desenvolvimento institucional dos bancos centrais tenha apresentado variações entre os países, no sentido de não ter sido observado o típico desenvolvimento orgânico do Banco da Inglaterra,⁴ nas economias capitalistas contemporâneas esse

4. Conforme destaca Freitas (2000, p. 407), no caso dos Estados Unidos, por exemplo, a função referente ao controle da moeda e do crédito apenas passou a ser assumida pelo banco central depois da crise de 1929, na esteira dos efeitos adversos causados pela crise bancária.

conjunto de funções é assumido pelos BCs. Cumpre salientar, contudo, que as contradições envolvidas entre a busca incessante pelo lucro por parte dos bancos, de um lado, e o objetivo das autoridades monetárias de garantir a solvência do sistema de pagamentos, de outro, concorrem no sentido de tornar o exercício dessas funções pelos BCs cada vez mais complexo. Quando os bancos passam a administrar estrategicamente seus balanços, no sentido de compreender tanto as operações ativas como as passivas, e passam a dispor da possibilidade de securitizar operações de seus ativos, em um contexto de crescente interpenetração dos mercados financeiros nacionais e de oscilações frequentes das variáveis-chave do sistema, a administração da moeda e do crédito pelos BCs se torna mais complexa e difícil.

Não menos importante, a atuação dos BCs como prestamistas de última instância não impede a recorrência da assunção de posturas frágeis pelos bancos ao longo dos ciclos econômicos, condição que impõe a estruturação de sistemas de regulação e supervisão que busquem evitar a assunção de riscos exagerados pelas instituições bancárias, sobretudo em momentos de otimismo (MINSKY, 1986; KREGEL, 1997). Nesse aspecto, os bancos centrais podem acabar executando um trabalho de Sísifo, no sentido de que a função de emprestador de última instância pode acabar se tornando recorrente, contrapartida resultante da tentativa de manutenção da estabilidade do sistema de pagamentos.

Diante de todas essas contradições envolvendo as funções dos bancos centrais, a partir de meados dos anos 1980 passou a ganhar força o entendimento de que a função dessas instituições deveria se restringir ao controle da inflação, vale dizer, à preservação do poder de compra da moeda. E o alcance desse objetivo seria facilitado pela ruptura da relação dos BCs com os demais poderes, tanto o executivo como o legislativo. A independência dos BCs permitiria, desse modo, eliminar possíveis influências dos políticos sobre a formulação e a execução da política monetária, convertendo a autoridade monetária em uma “entidade apolítica”⁵ cuja aversão à inflação seria maior que na média da sociedade,⁶ como sustenta Freitas (2006, p. 274).

2.1 A abordagem novo-clássica

Por trás desse entendimento, colocam-se três ideias inter-relacionadas, a saber: *i*) a moeda e, por extensão, a política monetária mostram-se incapazes de afetar as variáveis reais do sistema, como produto e emprego – para os adeptos da teoria dos “ciclos reais” à lá Charles Plosser, tanto no curto como no longo prazo; *ii*) os “agentes econômicos”

5. Ou, como diz Carvalho (2005, p. 217), “(...) aceitação geral do princípio da ‘independência’ implica confinar o problema ao território da técnica, afastando-o do político (...)”.

6. Sobre a formalização da ideia de que um banco central que possua maior aversão da inflação do que a média da sociedade implica ganhos no combate à inflação, ver Rogoff (1985). Sobre a relação direta entre independência do banco central e comprometimento com a estabilidade de preços, por seu turno, ver Cukierman (1992), um dos principais autores que defende a tese da independência do banco central. Para uma revisão geral e abrangente da literatura sobre banco central independente, ver Mendonça (2001), Montes (2007) e Rigolon (1997).

tomam decisões com base em “expectativas racionais”, olhando para frente (*forward-looking*), ao invés de simplesmente adaptativas, baseadas em informações progressas (*backward-looking*); e *iii*) a economia está sempre em equilíbrio, pois como os agentes tomam decisões racionais, a confirmação das expectativas de inflação – expectativas essas que estão relacionadas com a variação do estoque de moeda – garante a igualdade entre a taxa de desemprego corrente e a taxa natural de desemprego – função de Lucas; em razão disso, diante de um aumento da oferta de moeda, os “agentes racionais” reagiriam elevando os preços, considerando que a taxa corrente de desemprego repousa em torno da taxa natural (CARVALHO *et al.*, 2007).

De acordo com essa perspectiva, portanto, resta à política monetária preservar o poder de compra da moeda, preferencialmente mediante o comprometimento com uma meta estipulada para a inflação. Para os adeptos da teoria novo-clássica (ciclos monetários), a política monetária pode afetar as variáveis reais do sistema apenas em condições inusitadas, capazes de gerar um “efeito surpresa” nos “agentes econômicos”. Tais efeitos, contudo, são apenas possíveis no curto prazo, considerando que os “agentes aprendem”. Além disto, uma iniciativa dessa natureza por parte da autoridade monetária, ao afetar negativamente sua reputação e, por extensão, a credibilidade, tende a gerar inflação, mesmo sob condição de igualdade entre a taxa corrente e a taxa natural de desemprego.⁷

As variáveis reais são influenciadas, de acordo com essa perspectiva, pelo lado da oferta, notadamente a partir de inovações tecnológicas que impliquem ganhos de produtividade do sistema. Admite-se, ainda, que os bancos centrais não independentes carregam intrinsecamente um “viés inflacionário”, no sentido de serem suscetíveis a pressões políticas que impliquem a expansão do gasto mediante emissão de moeda, ante a influência dos demais poderes sobre sua atuação, o executivo e o legislativo. Por essa razão, propõe-se a aplicação de uma tessitura institucional baseada no binômio *independência do banco central – regime de metas para a inflação*. Com o primeiro, busca-se romper com o “viés inflacionário” da autoridade monetária, pois se evita a possibilidade de, a partir das pressões dos demais poderes, o banco central monetizar os déficits orçamentários. Com o segundo, por sua vez, intenta-se estabelecer um comprometimento do banco central com o alcance de uma meta estipulada para a inflação, cujo cumprimento aumentaria sua reputação e a credibilidade em sua política, eliminando-se a possibilidade de “eventos surpresas”.

7. Implícita a essa hipótese, ademais, está a “tese quantitativista” de que a quantidade de moeda da economia determina o nível de preços, o que apenas pode se mostrar válido, como se sabe, quando se considera a velocidade de circulação da moeda e a renda real constantes, ou, nesse último aspecto, quando se considera a ideia *ad hoc* de que a taxa corrente de desemprego repousa sobre a taxa natural de desemprego. Uma política monetária expansionista, desse modo, tem apenas o efeito de provocar aceleração dos preços, sem influenciar as variáveis reais do sistema. Ter-se-ia, pois, mais inflação com o mesmo nível de emprego, o que explica a curva de Philips vertical na versão de Lucas.

Com efeito, pode-se afirmar que o regime de metas para a inflação surge como decorrência da ineficácia da política monetária imposta por sua inconsistência temporal, constituindo um mecanismo capaz de reduzir o grau de discricionariedade da autoridade monetária e, assim, o chamado “viés inflacionário”. A figura 1 apresenta um resumo dos resultados decorrentes da aspiração governamental pela redução do desemprego quando da inexistência de um banco central independente, de acordo com a abordagem novo-clássica.

Por essas razões, Carvalho (1995, p. 135) sintetiza a hipótese de independência do banco central do seguinte modo:

A independência do Banco Central como condição para a manutenção do poder de compra da moeda parece ser a panacéia dos anos 90, como a adoção de regras quantitativas foi nos anos 70 e 80. Muitos aderem à proposta e repetem-na pela imprensa, como a receita “científica” para se obter disciplina monetária. Propõe-se que bancos centrais são instituições definidas por uma função natural: garantir a estabilidade do poder de compra da moeda. Assume-se que pressões políticas, no entanto, tendem a desviar a autoridade monetária de sua função natural, subordinando de modo não apenas ilegítimo como também ineficaz a ordenação monetária a objetivos de curto prazo, como a sustentação do nível de emprego ou a promoção do crescimento que governos irresponsáveis acreditariam obter através de políticas expansionistas. O sistema monetário seria, assim, algo sério demais para ser deixado aos políticos. A independência do Banco Central asseguraria que a gestão monetária seria exercida acima dos jogos políticos.

FIGURA 1

Os efeitos da política monetária na abordagem novo-clássica, considerando um banco central não independente



Fonte: Mendonça (2000, p. 104).

Elaboração própria.

A noção de uma relação direta entre inflação e desemprego parte do pressuposto de que um aumento do estoque de moeda implica, necessariamente, uma taxa de inflação mais elevada – hipótese altamente contestável em abordagens não quantitativistas. A perspectiva novo-clássica da política monetária, ao se fundamentar na curva de Phillips, pressupõe que toda a inflação decorre de pressões da demanda, além de que a taxa corrente de desemprego converge para a taxa natural, compatível com uma inflação estável – Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (Nairu) (MONTES, 2007). Sabe-se, contudo, que a inflação de demanda constitui apenas uma das diversas causas de aceleração dos preços. Além disso, partindo-se de uma perspectiva não convencional, mostra-se equivocada a hipótese de que a moeda não afeta as variáveis reais do sistema, mesmo no longo prazo, considerando se tratar de um ativo que, por encarnar a própria noção de liquidez, apresenta-se capaz de influenciar duradouramente as decisões dos atores econômicos (KEYNES, 1985; MOLLO, 2004; CARVALHO, 1992).

2.2 A abordagem novo-keynesiana

Diante do descontentamento ensejado pelas hipóteses restritivas assumidas pela abordagem novo-clássica,⁸ inclusive em razão da baixa aderência de suas conclusões às evidências empíricas, representantes do novo-keynesianismo passaram a incorporar hipóteses consideradas menos restritivas em seus modelos, tais como rigidez de preços e salários (modelos de preços fixos)⁹ – capaz de justificar a reação não instantânea do sistema a choques e a possibilidade de desemprego involuntário,¹⁰ respectivamente – e a consequente eficácia da política monetária, ainda que restrita ao curto prazo.

8. Especialmente no que se refere à inexistência de “falhas de mercado” e, por extensão, a prevalência de ajustamento instantâneo dos mercados, ante a suposição de preços e salários totalmente flexíveis.

9. Conforme salienta Sicsú (1999, p. 86), a ideia de ajustamento para a corrente novo-keynesiana se refere à lentidão do processo de ajustamento dos preços e salários aos mecanismos de mercado. Isso significa, de um lado, que os mercados não se equilibram automaticamente; mas, de outro, que os preços caminham em direção ao ponto de equilíbrio. “(...) Rigidez e flexibilidade são propriedades que se referem, ambas, à velocidade de ajuste de variáveis econômicas. (...) Portanto, variáveis rígidas são variáveis lentas – e não variáveis fixas. Em consequência, o tempo de ajuste se tornaria demasiadamente longo na presença de variáveis rígidas. É nesse sentido que o termo rígido é utilizado por novos-keynesianos.” (SICSÚ, 1999, p. 86).

10. Para a corrente novo-keynesiana, assim, a existência de desemprego involuntário resulta da rigidez dos salários, decorrendo de “falhas” do mercado de trabalho, ao invés de ser resultante da insuficiência de demanda efetiva. Diversos motivos são apresentados por essa vertente para explicar a referida rigidez e, assim, a existência de desemprego involuntário, entre os quais o poder de barganha dos sindicatos e a teoria do salário eficiência – que, *grossa modo*, sugere a prevalência de salários mais elevados do que o salário de referência, ante seus impactos positivos sobre a produtividade do trabalho, condição que impede a prevalência de um nível de salário real compatível com o pleno emprego (busca-se, assim, manter a eficiência – produtividade do trabalhador). Pauta-se, ainda, nos modelos de contrato implícito, defasagem temporal de reajuste, *insider-outsider* e de custos de ajustamento – a serem assumidos pelas empresas quando da decisão de aumentar os preços. Como observa Sicsú (1999, p. 85), no entanto: “(...) Keynes demonstrou que a economia pode atingir posições de equilíbrio aquém do pleno emprego sem se utilizar de hipóteses referentes à flexibilidade das variáveis preços e salários. (...)”. Por isso, como registra Ferrari-Filho (2003, p. 288) ao se referir à vertente novo-keynesiana: “(...) o desemprego involuntário keynesiano é analisado, não sob a ótica da insuficiência de demanda efetiva, explicada pela natureza monetária, mas como decorrência da hipótese de inflexibilidade de preços e salários. *Em outras palavras, a teoria novo-keynesiana é uma teoria ‘keynesiana’ sem demanda.*” (grifo nosso).

Geralmente, esses modelos – de equilíbrio geral dinâmico, ao invés de equilíbrio parcial – são elaborados a partir das escolhas realizadas por agentes econômicos, considerados sempre racionais, entre consumo *versus* poupança, trabalho *versus* lazer e título *versus* moeda, das quais são deduzidas as curvas *IS* e *LM*, assim como uma relação com a curva de Phillips – que na versão novo-keynesiana, cumpre salientar, relaciona as alterações da taxa de inflação ao hiato de produto corrente e esperado (GONTIJO, 2009; ARESTIS; SAWYER, 2008, p. 633-636). Por isso, segundo Le Heron: “(...) Recentemente, os novos-keynesianos, muito mais do que os novos-clássicos, têm influenciado o comportamento e a opinião dos bancos centrais modernos.”¹¹

A curva *IS* admitida na versão novo-keynesiana relaciona não apenas a taxa de variação do produto real com a taxa de juros, mas também com o hiato de produto esperado, definido pela diferença entre a taxa de crescimento do produto real efetivo e potencial da economia.¹² O hiato de produto, por sua vez, mostra-se determinado pelos valores atuais e esperados da taxa de juros e de choques de demanda. No que compete à curva *LM*, por seu turno, considerando a evidência de que o exercício da política monetária se opera mediante alterações da taxa de juros, ao invés do controle sobre os agregados monetários, essa abordagem concebe a curva *LM* como a taxa de juros de curto prazo determinada pelo Banco Central (GONTIJO, 2009).

Embora a inserção da função *IS* nos modelos novo-keynesianos tenha significado a assunção da influência da política monetária sobre o produto, essa relação se restringe apenas ao curto prazo. A introdução dessa função, articulada com o regime de metas para a inflação, faz com que a influência da política monetária sobre o produto se mostre funcional apenas para fazer os preços convergirem para a meta de inflação, ante a referida relação entre a taxa de variação dos preços dos bens e serviços e o hiato de produto e a suposição de que a moeda se mostra neutra no longo prazo. Isso porque no longo prazo, conforme indicado, essa vertente também assume a hipótese da neutralidade da moeda e, assim, da ineficácia da política monetária, motivo pelo qual a adoção do regime de metas para a inflação faz sentido dentro do arcabouço teórico da abordagem novo-keynesiana, surgida nos anos 1980. A condição de inconsistência temporal, ademais, ratifica o estabelecimento de regras para a condução da política monetária.

A neutralidade da moeda no longo prazo, cumpre destacar, deriva da aceitação da hipótese quantitativista de que o nível de preços é determinado pela

11. “(...) Ultimately, New Keynesians rather than New Classical have influenced the views and behaviour of modern central banks.” (LE HERON, 2003, p. 13).

12. Na função *IS* tradicional, cumpre registrar, a renda real (*Y*) guarda relação inversa com a taxa de juros (*i*), além de ser influenciada pelo gasto autônomo, não sendo estabelecida qualquer relação com o hiato de produto.

oferta de moeda¹³ (GONTIJO, 2009, p. 292). Como o longo prazo é concebido como uma situação em que se faz presente o equilíbrio automático dos mercados via preços e salários, o desemprego involuntário deixa de existir – pois apenas se faz presente quando da existência de lentidão do processo de ajustamento dos mercados, ou seja, de rigidez – e a curva de oferta agregada passa a ser inelástica – donde resulta o ajustamento macroeconômico via preço quando do aumento da oferta de moeda (SICSÚ, 1999, p. 86). Ou seja, a rigidez de preços e salários que se faz presente no curto prazo e impede o autoequilíbrio dos mercados deixa de existir no longo prazo, tornando a moeda neutra, em sintonia com a Teoria Quantitativa da Moeda.¹⁴ Não por outra razão, afirma Sicsú:¹⁵

Consequentemente, a micro walrasiana é útil e a macro-keynesiana é inútil como instrumento para analisar o longo prazo, porque nesse contexto não existiriam flutuações econômicas nem desemprego involuntário. No longo prazo, valeriam a micro walrasiana e a macro novo-clássica. Portanto, *novos-keynesianos não são a negação da escola novo-clássica, apenas destacam a sua inadequação para o curto prazo* (1999, p. 86, grifo nosso).

Destarte, por conceberem, como os novos-clássicos, a neutralidade da moeda no longo prazo, o binômio *institucional regime de metas para a inflação – BC independente* faz pleno sentido dentro do *constructo* teórico novo-keynesiano.¹⁶

Se a moeda é neutra no longo prazo e seus efeitos reais são apenas transitórios no curto prazo, o melhor que o Banco Central tem a fazer é se comprometer com o alcance de uma meta preestabelecida para a inflação. E para ficar imune às pressões políticas e, assim, eliminar o chamado “viés inflacionário”, melhor que a autoridade monetária seja independente.

13. A própria noção de rigidez de preços incorporada nos modelos elaborados pelos adeptos da “nova síntese neoclássica” ou do “novo consenso”, cumpre salientar, faz do controle da inflação o objetivo precípuo da política monetária.
14. De acordo com os novos-keynesianos, uma política monetária expansionista, ao afetar os preços relativos do sistema, provoca alterações na repartição da renda, afetando o consumo. Não obstante, o aumento do gasto induzido pela mudança dos preços relativos tende a pressioná-los para cima, aumentando os preços na mesma proporção do aumento da quantidade de moeda. No frigidus dos ovos, pois, de uma política monetária expansionista resta apenas um nível de preços mais elevado, sem efeitos reais a longo prazo (MOLLO, 2004, p. 329). No longo prazo, assim, prevalece a “lei dos mercados” ou, simplesmente, a “Lei de Say”.

15. Nessa mesma linha, em nota de rodapé, afirma Mollo (2004, p. 327): “(...) Quanto aos novos-keynesianos, o que os distingue dos novos-clássicos é a percepção de que o poder regulador do mercado a curto prazo é comprometido pela rigidez de preços, já que concordam tanto com a necessidade de fundamentos microeconômicos da macroeconomia, quanto com as expectativas racionais. A longo prazo as duas teorias se confundem. Elas formam o chamado *mainstream*.” Para uma análise crítica às teorias macroeconômicas pautadas em microfundamentos, ver Nunes (2003).

16. Pois conforme assinala Mollo (2004, p. 328): “É a aceitação da neutralidade [da moeda] que justifica a prioridade de controle dos preços sobre a garantia do crescimento econômico. (...)”. Vale salientar, contudo, que a admissão de que no curto prazo a rigidez dos preços e salários (falha de mercado) impede o mercado de viabilizar ajustes eficientes e automáticos faz com que, nessa vertente, seja admitido algum tipo de intervenção discricionária da autoridade monetária, mas dentro dos marcos do compromisso com a estabilidade de preços (metas para a inflação, preferencialmente), seja no curto, seja no longo prazo (MOLLO, 2004). Surge daí o entendimento dos adeptos do regime de metas para a inflação que esse sistema constitui um meio termo entre regras e a completa discricionariedade da política monetária. Sobre essa questão, ver Oliveira e Damasceno (2007).

Não por outra razão, Le Heron (2003, p. 17) mostra que o chamado “novo-consenso” ou “nova-síntese” sobre política monetária, influenciado preponderantemente pela corrente novo-keynesiana, pode ser sintetizado a partir de quatro pontos, a saber: *i*) toda política fiscal expansionista conduz a maiores taxas de inflação e a maiores taxas de juros no longo prazo; *ii*) toda política monetária restritiva conduz a uma menor taxa de inflação sem qualquer efeito sobre o crescimento econômico no longo prazo; *iii*) o objetivo intermediário da política monetária passa de metas para a inflação para metas de taxa real de juros; e *iv*) a política monetária deve ser implementada por um banco central independente, de modo a aumentar a credibilidade de sua política. Tais “postulados” se acham, pois, inteiramente compatíveis com a hipótese da neutralidade da moeda.

2.3 A abordagem pós-keynesiana

Segue, portanto, que somente um arcabouço teórico que conceba a moeda como um ativo, passível de retenção pelo público, mostra-se capaz de assumir a condição de não neutralidade da moeda, seja no curto, seja no longo prazo. Na abordagem pós-keynesiana, a demanda por moeda deixa de ser concebida como estável ao longo do tempo, porque se acha dependente de expectativas acerca de um futuro eminentemente incerto, sujeito ao tempo histórico, ao invés do tempo lógico assumido pelas abordagens convencionais. Requer, ainda, um arcabouço que permita questionar a eficiência dos mercados e assumira a inflação não necessariamente enquanto subproduto de pressões do lado da demanda, mas também das disputas travadas pelos atores econômicos por aumentos na participação da renda nacional, vale dizer, do conflito distributivo. É que conceba, ademais, o crédito como mecanismo capaz de influenciar a capacidade de acumulação de riqueza do sistema, ante a capacidade de criação de moeda pelos bancos – atores, por isso, não neutros (MOLLO, 2004; KEYNES, 1984, 1985; DAVIDSON, 1991; ARESTIS; SAWYER, 2008).

Uma economia empresarial ou monetária da produção, que conta com essas características, faz da política monetária um instrumento poderoso para afetar as decisões dos atores econômicos, mostrando-se capaz de influenciar suas decisões de gasto e investimento, e assim, a capacidade produtiva. Nessa perspectiva, circunscrever esse instrumento ao plano estrito do combate à inflação tem a implicação de subtrair dos governos um importante mecanismo para garantir intertemporal crescimento econômico, além de impor um ônus desnecessário em termos de produto e renda.

Pode-se observar, dessa forma, que o entendimento do papel da moeda na economia acaba resultando em diferentes interpretações no que diz respeito, à operacionalização da política monetária, bem como ao arcabouço institucional mais

adequado para viabilizá-la.¹⁷ E para os fins deste capítulo, mostra-se evidente a articulação do binômio *regime de metas para a inflação – Banco Central independente* com as abordagens convencionais que concebem a moeda como simples meio de troca, incapaz de afetar a economia real, notadamente no longo prazo, seja ela de corte velho-keynesiano, monetarista, novo-clássico ou, inclusive, novo-keynesiano (FERRARI-FILHO, 2003; SICSÚ, 1999; MOLLO, 2004).

Importa destacar que a independência do banco central representa a delegação de um instrumento muito poderoso a um conjunto restrito de “sábios com mandatos fixos”, o que significa a pressuposição da incapacidade de uma sociedade gerir a moeda e o crédito. Não menos importante, significa circunscrever a política monetária ao plano estrito do controle da inflação, o que pressupõe a condição de neutralidade da moeda e, por extensão, a ideia de que apenas fatores institucionais e tecnológicos, bem como as preferências individuais entre trabalho e lazer, determinam a taxa de desemprego de uma economia¹⁸ (CARVALHO, 1995, 1995-1996). O mercado, dessa forma, apresenta-se alçado à condição de ator supremo, eivado à condição metafísica, imune às pressões advindas da sociedade e, em razão disso, capaz de garantir níveis ótimos de emprego sem efeitos indesejados.

Outro ponto a ser destacado diz respeito aos limites intrinsecamente estabelecidos pela orientação restrita da política monetária para o controle dos preços dos bens e serviços. Conforme revelam os casos das crises ensejadas por deflação de ativos, com destaque à grande depressão dos anos 1930, do Japão dos anos 1990 e dos Estados Unidos mais recentemente, a lassidão da política monetária nem sempre se associa à aceleração dos preços dos bens e serviços, especialmente em contextos em que a prevalência de um “estado de ânimo generalizado”, conforme assinalado por Galbraith (1972), mostra-se capaz de potenciar as decisões de investimento dos homens de negócios e os ganhos de produtividade, evitando, assim, a inflação. Isso porque, frequentemente, a aceleração dos preços dos ativos pode induzir a realização de investimentos em massa e ensejar a incorporação de novas tecnologias e de novos métodos de gestão empresarial capazes de viabilizar ganhos de produtividade em ritmo compatível com o crescimento da demanda agregada, afastando a possibilidade de justamento macroeconômico via preço. Nessas condições, a lassidão da política monetária pode ensejar a formação de bolhas de ativos, mobiliárias e imobiliárias, cujas consequências adversas sobre a sociedade podem se fazer sentir quando

17. Isso porque, para os novos-keynesianos, a garantia de pleno emprego no longo prazo requer a flexibilização de preços e salários, que pode ser viabilizada mediante a implementação de políticas de desregulamentação do mercado de trabalho, abertura comercial, câmbio plenamente flexível etc. (SICSÚ, 1999, p. 97). Por isso, “(...) no longo prazo, a teoria novo-keynesiana não reserva nenhum papel ativo ao governo: afinal, nesse contexto, o mundo seria novo-clássico. (...)”. E mesmo no curto prazo, cumpre salientar “(...) não necessariamente acreditam que políticas governamentais ativas sejam desejáveis porque muitos dos tradicionais argumentos contra essas políticas, tais como defasagens de percepção/reação, permanecem válidos para muitos novos-keynesianos.” (SICSÚ, 1999, p. 97).

18. Significa, desse modo, a assunção da hipótese do que Keynes (1985) denominou de desemprego voluntário e friccional, não envolvendo a admissão da possibilidade de desemprego involuntário. Sobre este ponto, ver Freitas (2006).

da reorientação do estado geral de expectativas dos atores econômicos. Isso significa que tanto a “formação” de bolha de ativos como seu “estouro” podem decorrer de uma política monetária míope em relação a outros fenômenos que não a inflação, donde a própria reversão da política monetária, destinada a conter a aceleração dos preços, pode desempenhar efeitos destrutivos sobre o sistema.

Quer-se sustentar, com isso, que o papel da política monetária nas economias contemporâneas transcende o plano estrito da estabilidade do poder de compra da moeda. Além disso, a restrição de seu papel impõe restrições intertemporais de difícil resolução, considerando que a estabilidade do sistema de pagamentos requer, de quando em quando, a assunção da função de prestamista de última instância por parte da autoridade monetária, condição que pode ensejar um ajuste inflacionário, ainda que no curto prazo. Isso não significa, evidentemente, que não deva existir autonomia do manejo dos instrumentos de política monetária por parte dos bancos centrais, mas, sim, que as metas a serem alcançadas sejam resultantes de um pacto social. Não menos importante, requer-se a existência de um sistema de prestação de contas junto à sociedade, de modo a tornar transparentes os instrumentos utilizados e os custos envolvidos para a viabilização das metas estabelecidas.

A política monetária, ao induzir um processo de redistribuição de carteiras entre diferentes ativos, mostra-se capaz de influenciar as decisões de gasto do sistema. Nessa perspectiva, de corte pós-keynesiano, esse instrumento pode constituir elemento essencial para viabilizar o alcance de metas diversas de política econômica. A pressuposição de que uma política monetária expansionista provoca tão somente inflação, conforme admitido pelas diferentes correntes de pensamento de vertente ortodoxa, parte da assunção de um conjunto de premissas questionáveis, especialmente em determinados contextos históricos e institucionais. Por isso Mendonça, ao analisar a tese da independência, afirma:

(...) há muitas hipóteses *ad hoc* para a validade da teoria, o que indica ser mais adequado entender grande parte da literatura sobre a credibilidade da política monetária como um caso particular, e por conseguinte, deve-se ponderar de forma criteriosa a sua aplicabilidade ao mundo real (2003, p. 114).

É evidente que o grau de eficiência da política monetária, no que diz respeito à ampliação dos níveis de produto e de emprego do sistema, esbarra em uma série de restrições, posto que dependente das reações dos atores econômicos às determinações da autoridade monetária. Em contexto de alta incerteza, por exemplo, uma política monetária expansionista pode se mostrar pouco eficiente para elevar o nível de emprego, ante o elevado grau de preferência pela liquidez assumida pelos atores econômicos. Nessas ocasiões, conforme indicou Keynes (1985), a política fiscal pode cumprir um papel mais eficiente do que a política monetária.

Implícito ao binômio *banco central independente – regime de metas para a inflação* está a ideia de coordenação de política econômica convencional, presa ao princípio dos orçamentos equilibrados. Isso porque, estando comprometido com o controle da inflação e assumindo a condição de independência, o banco central não sucumbirá às pressões dos demais poderes no sentido de ampliar a emissão de moeda para financiar o déficit público, o que geraria inflação.¹⁹ Com efeito, se a política monetária tiver como meta uma inflação predeterminada e for realizada por um banco central independente, a política fiscal tende a se ajustar à política monetária, induzindo o governo a reduzir o déficit. Daí, pois, decorre o fato de a adoção do binômio aludido implicar a subordinação dos demais instrumentos de política econômica à política monetária (FREITAS, 2006; MENDONÇA, 2003).

Cumprido salientar, ademais, que nos momentos em que a execução de uma política econômica anticíclica se mostra pertinente, uma estrutura de política monetária pautada nesse arranjo institucional pode se mostrar contraproducente no que tange à viabilização de uma ação coordenada de política econômica que busque a recuperação dos níveis de emprego e renda (FREITAS, 2006; MENDONÇA, 2003). Ou seja, o referido arranjo impede a utilização da política monetária como instrumento anticíclico, justamente porque, segundo seus defensores, esse instrumento se mostra capaz de afetar apenas as variáveis nominais do sistema, como a inflação. Segundo Freitas (2006, p. 282):

(...) a política monetária não deve ser utilizada de forma independente das demais políticas econômicas. A coordenação de políticas é essencial tanto para o planejamento dos objetivos macroeconômicos como para o sucesso das diferentes políticas em atingir esses objetivos. A política monetária não pode ser isolada das demais sob a responsabilidade de um banco central independente, sob pena de gerar custos sociais elevados, caso haja divergências entre o banco central e o governo.

A combinação entre independência do banco central e regime de metas para a inflação, nesse sentido, significa a desconsideração de outras importantes funções desempenhadas pela política monetária nas economias capitalistas. As funções dos bancos centrais elencadas no início desta seção decorreram de um processo histórico – institucional, cujos condicionantes provieram das necessidades impostas para a gestão produtora da moeda e do crédito, buscando minimizar as contradições

19. Cumprido chamar atenção, contudo, para a possibilidade de a conjunção entre a independência do banco central e um desenho rígido de metas para a inflação implicar um aumento da carga de juros sobre a dívida pública, dificultando, inclusive, a manutenção de um orçamento equilibrado. Não menos importante, a prática de juros elevados pode neutralizar o efeito positivo sobre as decisões empresariais causado pelo controle da inflação. Desse modo, a construção da “credibilidade” pelo banco central, que supostamente permitiria a prática de juros menores, pode causar danos sociais muito elevados. Por credibilidade, frise-se, entende-se a inexistência de inconsistência temporal na política monetária, o que torna crível as ações da autoridade monetária junto ao público (MENDONÇA, 2000; MONTES, 2007).

intrínsecas envolvidas em um sistema de moeda bancária.²⁰ Isso porque, conforme já salientado, ao mesmo tempo em que os bancos são atores indispensáveis para a gestão do sistema de pagamentos de uma economia monetária da produção, essas instituições buscam incessantemente a acumulação e a valorização da riqueza sob a forma monetária, podendo, em razão disso, assumir posturas financeiras capazes de colocar em risco o próprio sistema de pagamentos.

Os constrangimentos decorrentes da combinação entre banco central independente e regime de metas para a inflação, ademais, podem ser considerados ainda maiores nas economias que integram a periferia do sistema capitalista, ante os desafios adicionais que se colocam à política monetária – em grande medida, cumpre salientar, decorrentes da inconvertibilidade de suas moedas (PRATES, 2002; FREITAS, 2006). O regime de metas para a inflação, ao subordinar os demais instrumentos de política econômica à política monetária, especialmente quando combinado com um banco central independente,²¹ pode transformar a taxa de câmbio apenas em instrumento de desinflação, de modo a viabilizar a convergência dos preços em direção à trajetória estipulada para a inflação.²² Nessas economias, ao invés disto, entendemos que a taxa de câmbio deve ser utilizada preponderantemente como instrumento de desenvolvimento econômico.

Portanto, além de se mostrar carente de evidências empíricas e qualitativas robustas e universais, a tese da independência do banco central tem como base um conjunto de premissas que podem ser consideradas passíveis de questionamentos, além de induzir a um processo de ruptura de poderes que pode colocar em risco a capacidade da sociedade questionar as decisões da autoridade monetária. Vitórias resultantes dos avanços sociais obtidos após a Primeira Guerra Mundial, em contexto de avanços democráticos derivados da participação das massas na política, a participação da sociedade nos rumos traçados pela autoridade monetária constitui condição fundamental para que sejam evitados os abusos cometidos pelos bancos centrais no

20. Conforme registra Freitas (2006, p. 282): "(...) mesmo nos dias atuais, a política monetária norte-americana não tem como objetivo exclusivo a estabilidade dos preços. Ao formular e executar a política monetária, o Comitê de Política Monetária (FOMC) tem como alvo a manutenção tanto da estabilidade dos preços como do nível de atividade econômica, sem a fixação de metas.". Sobre o debate acerca da possibilidade de adoção do regime de metas para a inflação nos Estados Unidos, ver Deos e Andrade (2009).

21. Isso porque a "ruptura entre os poderes", decorrente da condição de independência do banco central, inviabiliza por completo a possibilidade de a sociedade, ainda que mediante seus representantes, reivindicar a alteração dos rumos da política monetária. Contudo, deve-se registrar que a inexistência de um banco central independente, por si só, não garante que esse processo seja viabilizado.

22. A ideia de que a taxa de juros possa ser usada, nesses países, para evitar fugas de capitais acaba sendo, de algum modo, acomodada pelo regime de metas para a inflação, ainda que a *posteriori*. Isso porque a fuga de capitais, ao ensejar uma desvalorização cambial e, por extensão, um movimento de aceleração dos preços internos, acaba induzindo a prática de uma política monetária restritiva. Nessa perspectiva, a ideia de que a combinação entre mobilidade internacional de capitais e câmbio flexível viabiliza a realização de uma política monetária autônoma deve ser relativizada, ante os efeitos da taxa de câmbio sobre a inflação e, conseqüentemente, sobre o grau de autonomia da política monetária.

século XIX, quando da defesa do padrão ouro.²³ A independência do banco central, assim, pode ser entendida enquanto o restabelecimento do *status-quo-ante*, tal como o fora a reintrodução do padrão-ouro pelos países desenvolvidos após a Grande Guerra.

A condição de não neutralidade da moeda exige, dessa forma, pensar alternativas de arranjos institucionais não subordinados aos dogmas assumidos e sustentados pelo referencial convencional – ortodoxo.

3 O BANCO CENTRAL DO BRASIL: HISTÓRIA E CONTEMPORANEIDADE

O processo de formação do Banco Central no Brasil foi bastante peculiar, seja pelo seu caráter tardio,²⁴ seja em razão de suas relações altamente particulares com as outras instituições, notadamente o Tesouro Nacional e o Banco do Brasil (BB). Em 1964, quando de sua criação, a maioria dos países do mundo já possuía seus BCs, inclusive na América Latina.²⁵ Já em 1920, algumas modificações dentro do BB habilitaram-no a exercer algumas funções próprias de autoridade monetária. A Lei nº 4.182, de 13 de novembro de 1920, criou a Carteira de Emissão e Redescoto (CARED), cuja principal função consistia em permitir à instituição atuar enquanto prestamista de última instância. O diretor do BB era indicado pelo presidente do país, mas respondia ao presidente do referido banco. Três anos depois, concedeu-se monopólio de emissão de moeda ao Banco do Brasil (NOVELLI, 2001).

O Decreto nº 21.499, de 1932, criou a Caixa de Mobilização Bancária (CAMOB), com a função de garantir mobilidade entre os ativos dos bancos. Em 1944, a CAMOB adquire poderes de fiscalização bancária, modificando seu nome para Caixa de Mobilização e Fiscalização Bancária. Não por outra razão, Novelli (2001, p. 54) afirma que grande parte das funções típicas de um BC era executada pelo BB, tais como: “a) emissão, redescoto e supervisão bancária na Cared; b) empréstimos de longo prazo para o sistema bancário na Camob; c) operações de câmbio e com as reservas na Carteira de Câmbio.”

23. Sobre as alterações provocadas pela forma que as sociedades passam a responder às determinações de política monetária após a Primeira Guerra Mundial, bem como suas implicações em termos de sustentação do padrão monetário internacional ouro – libra, ver Eichengreen (2000) e Mazzucchelli (2006). Conforme afirma este último (2006, p. 56): “(...) A radicalização da democracia foi uma consequência da guerra: aos sacrifícios impostos a homens e mulheres durante a guerra passaram a corresponder as obrigações do Estado no pós-guerra.”

24. A constituição do primeiro Banco Central remonta o século XVII, quando a Inglaterra estabeleceu em 1694, por meio do Royal Chart, que um banco privado com relações estreitas com o governo teria o poder de emissão e de depósito para financiar o governo (FREITAS, 2000, p. 400-401). Mesmo em relação aos países da América Latina verificou-se uma criação tardia do BC brasileiro, uma vez que os bancos centrais da América Latina foram instituídos em geral nas décadas de 1920 e 1930. Sobre os antecedentes históricos dos bancos centrais na região aludida, ver Batalla (1994).

25. A data em que alguns BCs de países desenvolvidos e sul-americanos adquiriram poder de emissão: França (1800), Suécia (1803), Holanda (1814), Noruega (1816), Áustria (1816), Dinamarca (1818), Bélgica (1850), Japão (1882), Suíça (1907), Bolívia, Paraguai e Estados Unidos, todos em 1914, Colômbia (1923), México (1925), Chile (1926), entre outros (MAGALHÃES, 1971, p. 22-88).

No início de 1945, o Decreto-Lei nº 7.293 criou a Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC),²⁶ tida como o primeiro passo em direção à criação de um Banco Central,²⁷ inclusive pelo surgimento dos primeiros conflitos com o Banco do Brasil em torno da separação das funções de autoridade monetária, exercidas até então pelo BB. A solução de compromisso, no início da existência da SUMOC, foi torná-la um órgão administrado pelo Banco do Brasil (RIBEIRO, 1990).

Na década seguinte a SUMOC conseguiu criar certa “independência” em relação ao Banco do Brasil, sendo reafirmadas algumas de suas funções e estabelecidas divisões mais precisas de suas atribuições em relação ao BB. Foi nesse momento que a SUMOC passou a adquirir características mais próximas de um banco central, responsabilizando-se por diversas funções, tais como a fixação dos juros de redesconto, a fiscalização dos bancos comerciais, o estabelecimento das alíquotas de depósitos compulsórios e as políticas de câmbio e de *open-market* (CORAZZA, 2006). No entanto, conforme registra Bulhões (1990, p. 93), “(...) a Sumoc só se transformou mesmo em instituição controladora da moeda quando veio o Banco Central.”

Antes da criação do Bacen, os papéis da autoridade monetária eram cumpridos pela SUMOC, responsável pelo controle da quantidade de moeda na economia, cabendo-lhe, assim, o recolhimento dos depósitos compulsórios dos bancos comerciais, as operações de redesconto e as taxas envolvidas, a taxa de juros sobre os depósitos bancários e a assistência financeira de liquidez; pelo Tesouro Nacional, órgão responsável pela emissão de papel-moeda; e pelo Banco do Brasil, cujas funções eram a de banqueiro do governo e banco dos bancos (BACEN, 2009; CARVALHO *et al.*, 2007).

A criação do Bacen ocorreu em 31 de dezembro de 1964, com a Lei nº 4.595, que extinguiu o Conselho da SUMOC e criou o Conselho Monetário Nacional (CMN), com a seguinte composição: o ministro da Fazenda; os presidentes do Banco do Brasil e do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE); e mais seis membros designados pelo presidente da República, com mandatos de seis anos. A nova instituição teria sua formação inicial baseada no que previa o Art. 14, ou seja, sua diretoria teria a composição de quatro membros – um deles o presidente – e os diretores seriam selecionados entre seis indicados para a composição do CMN.²⁸ Ainda no que confere à composição do Bacen, previa-se o estabelecimento de mandatos fixos para os diretores, pois, de acordo com os idealizadores da proposta, essa condição garantiria a independência da autoridade monetária em relação a possíveis pressões de congressistas, políticos em geral e do Ministério da Fazenda (MF)

26. Sobre a SUMOC, ver Lago (1982).

27. De acordo com Galvêas (1990, p. 10): “(...) a SUMOC era criada como embrião do Banco Central (...) e criou-se um Conselho da SUMOC que se transformaram depois: a SUMOC, em Banco Central e o Conselho da SUMOC, em Conselho Monetário Nacional.”

28. Para maiores informações sobre as alterações que ocorreram durante o período de sua criação até 1998, consultar Novelli (2001).

(NOVELLI, 2001). A instituição de mandatos fixos aos diretores da autoridade monetária então criada revela claramente a intenção de viabilizar certo grau de independência do Bacen em relação aos demais poderes²⁹ (CORAZZA, 2006).

A incorporação da SUMOC ao Banco Central possibilitou, ademais, a transferência das principais funções da primeira à nova instituição recém-criada, embora com algumas mudanças, a saber: *i*) a emissão de moeda e as operações de crédito junto ao Tesouro seriam de responsabilidade do novo órgão; *ii*) operou-se a extinção da CARED e da CAMOB; e *iii*) as operações de câmbio, antes de responsabilidade do Banco do Brasil, passaram a constituir função do Bacen (CORAZZA, 2006).

A partir da sua fundação, o Bacen sofreu diversas mudanças de cunho institucional, com grande destaque às ocorridas no interregno 1964-1988. As primeiras mudanças ocorreram no governo Costa e Silva (1967-1969). Inicialmente, houve a demissão da diretoria do Bacen e a substituição do presidente, com Rui Leme cedendo lugar a Ernane Galvêas. No que compreende à questão institucional, por seu turno, houve duas modificações: *i*) a partir da Lei nº 5.326, o CMN passou a contar com sete membros nomeados pelo presidente da República, com a criação de uma nova diretoria no Banco Central; e *ii*) pelo Decreto nº 65.769, foram incluídos no CMN os ministros da Indústria e Comércio, Planejamento, Interior e Agricultura (NOVELLI, 2001).

Deve-se salientar que o papel do Bacen transcendia a esfera estrita da execução das políticas estatais, sendo também responsável pela sua formulação. Ademais, os aperfeiçoamentos da tessitura institucional, particularmente no que compreende o âmbito da autoridade monetária, prosseguiram a partir de então. No governo de Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), o Decreto nº 71.097 estabeleceu que o presidente do Conselho Nacional de Habitação e o presidente da Caixa Econômica Federal (CEF) integrassem o Conselho Monetário Nacional (NOVELLI, 2001).

Mudanças institucionais mais importantes ocorreram durante o governo Geisel (1974-1979). Uma delas foi a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDE) em substituição ao CMN, o que na prática significou a transferência da coordenação da política econômica do Banco Central para o CDE (NOVELLI, 2001, p.138). No período aludido, ademais, ocorreram mudanças importantes no Conselho Monetário Nacional. Com a Lei nº 6.045, de 1974, os ministros do Interior e da Agricultura e o presidente da CEF foram excluídos do CMN. Dois anos mais tarde, o presidente da Comissão Mobiliária de Valores foi aceito (NOVELLI, 2001, p. 138).

29. Essa independência, contudo, provou-se falsa desde seu início, no âmbito do governo Costa e Silva, ante a demissão do presidente do Banco Central (CORAZZA, 2006).

No governo de Figueiredo (1979-1985), por seu turno, ocorreram mudanças estruturais e institucionais no CMN e no Bacen. Entre elas, a mais relevante para os propósitos deste trabalho refere-se à transferência do CMN para o Planejamento, o que significou, na prática, a subordinação do CMN ao MF. Isso porque, mais uma vez de acordo com Novelli (2001, p. 140):

Por meio do decreto nº 83.323, de 11.4.1979, a presidência do CMN foi transferida para o Planejamento. Esta alteração colocou o BCB em uma situação inusitada: executor das políticas formuladas no CMN, cujo presidente agora era o secretário do Planejamento e, ao mesmo tempo, formalmente subordinado ao Ministério da Fazenda.

O referido decreto aumentou, ainda, o número de indicações do presidente ao CMN, de três para oito, bem como o retorno dos ministros da Agricultura e do Interior, além do presidente da CEF ao referido conselho.

Depois do Plano Real, a Lei nº 9.069/1995 alterou a composição do CMN para apenas três membros: os ministros da Fazenda, do Planejamento e o presidente do Bacen, com deliberação por maioria de votos. Do ponto de vista institucional, a mudança ratificou o predomínio do Poder Executivo no Conselho. A nova composição do CMN consolidou, dessa maneira, o poder de um “núcleo duro” do Executivo, com apenas dois ministros e o presidente do BC, afastados assim os grandes bancos federais e outros ministérios, e manteve-se uma limitação à independência institucional do Bacen, com poderes conferidos a um conselho em que este é minoritário frente a dois ministros demissíveis pelo presidente da República. Do ponto de vista político, a mudança aumentou o insulamento da política monetária e cambial, em um país em que a sociedade civil e o parlamento tradicionalmente têm pouca capacidade de interferência nos grandes temas dessas políticas, e mais ainda em questões específicas nelas envolvidas. Na prática, a presença de dois votos potencialmente contrários exige do Bacen uma presença política forte dentro do próprio Executivo, para garantir seus pontos de vista sem necessidade de votações. O exame dos quatro casos destacados na seção 4 sugere que esse poder tem prevalecido, com exceção dos episódios de janeiro de 1999.

Vale registrar que desde o início da década de 1980, o debate sobre a independência do Bacen voltava aos círculos econômicos com força total. A partir de 1985, o setor público nacional iniciou um processo de maior transparência e controle de suas contas. As contas do orçamento monetário de natureza fiscal passaram a fazer parte do orçamento fiscal. Em 1986 ocorreu ainda uma alteração institucional marcante, a saber, o congelamento da conta movimento do Banco do Brasil,³⁰ o qual passou, conseqüentemente, a não mais dispor da função de

30. Instituída em 1965, a conta movimento do Banco do Brasil garantia o financiamento desse último pelo Bacen. Viabilizava-se, a partir desse instrumento, a realização de políticas de crédito oficiais, além do financiamento do governo federal, não raro sem a existência de recursos provisionados (BACEN, 2009).

autoridade monetária. A partir desse momento, o trânsito de recursos entre essas duas instituições passou a ser devidamente registrado em seus respectivos orçamentos, aumentando a capacidade de controle da moeda pela autoridade monetária. A conta reservas bancárias foi centralizada no Bacen, com o Banco do Brasil deixando de constituir autoridade monetária (NOVELLI, 2001).

A criação do Orçamento Geral da União (OGU) viabilizou a agregação dos orçamentos fiscal e monetário. Ademais, foi criada a Secretária do Tesouro Nacional, de modo a unificar as despesas da esfera federal em um único caixa, e determinado o acerto de contas entre o Tesouro Nacional, o Banco do Brasil e o Bacen – Art. 11 do Decreto-Lei nº 2.376, de 25 de novembro de 1987 (CORAZZA, 2006; NOVELLI, 2001).

Em 1988, por seu turno, criou-se o Orçamento das Operações de Crédito, integrante do OGU que fez o Banco Central perder suas funções de banco de fomento. O Bacen passou, ainda, a ser proibido de financiar diretamente o Tesouro Nacional e de emitir títulos – exceto para fins de política monetária.³¹ Segundo Corazza (2006, p. 9): “(...) com essas mudanças, o Banco Central do Brasil parece se aproximar, sob o ponto de vista institucional, do modelo de um banco central clássico.” Com o Art. 34 a Lei de Responsabilidade Fiscal (nº 101/2000), a partir de 2002 o Bacen passou a ficar impedido de emitir títulos inclusive para efeito de política monetária, o que significou uma divisão ainda mais clara entre os papéis de autoridade monetária e autoridade fiscal (BACEN, 2009). Não menos importante, com a Constituição Federal de 1988 (CF/88), a indicação da diretoria do Bacen ficou a cargo do presidente da República, dependente apenas de aprovação de maioria simples no Senado (NOVELLI, 2001).

Importa destacar, ainda, que a CF/88 em seu Art. 192 prevê a elaboração de lei complementar do Sistema Financeiro Nacional (SFN), em substituição à Lei nº 4.595. Ou seja, o referido artigo deixa toda a competência do disciplinamento da moeda e do crédito para lei complementar, condição que de acordo com Saddi (1997, p. 194) tem a seguinte implicação: “(...) a ausência de uma lei complementar implicou, pelo fenômeno jurídico da recepção, a manutenção do *status quo* regido pela Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964 (...)”.

Hoje, o Bacen constitui uma autarquia federal vinculada ao MF, com funções de supervisão do SFN, como exposto no quadro 1.

31. Segundo Verçosa (2005, p. 48): “A nova ordem constitucional passou a impedir a utilização indevida do Banco Central do Brasil no financiamento do Tesouro Nacional, proibindo operações diretas ou indiretas com tal objetivo, apenas tendo permitido a compra e venda de títulos emitidos por aquele, com o fim de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros, ou seja, para efeito do exercício de uma política estritamente monetária.”

QUADRO 1

Composição do Sistema Financeiro Nacional

Orgãos normativos	Entidades supervisoras	Operadores			
Conselho Monetário Nacional (CMN)	Banco Central do Brasil (Bacen)	Instituições financeiras captadoras de depósitos à vista	Demais instituições financeiras	Outros intermediários financeiros e administradores de recursos de terceiros	
			Bancos de câmbio		
	Comissão de Valores Mobiliários (CVM)	Bolsas de mercadorias e futuros	Bolsas de valores		
Conselho Nacional de Seguros Privados (CNSP)	Superintendência de Seguros Privados (SUSEP)	Resseguradores	Sociedades seguradoras	Sociedades de capitalização	Entidades abertas de previdência complementar
Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC)	Secretaria de Previdência Complementar (SPC)	Entidades fechadas de previdência complementar (fundos de pensão)			

Fonte: Bacen. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?SFNCOMP>>.

Na condição de autoridade monetária, executando as orientações do CMN e zelando pela garantia da estabilidade do poder de compra da moeda, o Bacen dispõe das seguintes funções: *i*) monopólio da emissão de moeda; *ii*) banqueiro do governo; *iii*) banco dos bancos; *iv*) supervisão do sistema financeiro; *v*) execução da política monetária; e *vi*) execução da política cambial e depositário das reservas internacionais.

O Bacen dispõe de independência operacional e patrimonial, podendo manejar a política monetária autonomamente. No sistema de *inflation targeting*, instituído em 1999, como se sabe, a política monetária é orientada para o cumprimento de uma meta para a inflação previamente estipulada pelo CMN. Cumpre ao Bacen, nessa perspectiva, garantir a estabilidade do poder de compra da moeda e assegurar a solidez e a estabilidade do sistema financeiro. No primeiro âmbito, o Bacen estabelece a taxa de juros básica da economia, cujo alcance é viabilizado pelo controle da liquidez do sistema bancário. Já a promoção da estabilidade e da solidez do sistema financeiro, além de pressupor as funções de supervisão e de regulamentação, envolve a atuação da autoridade monetária como prestamista de última instância, provendo

recursos para as instituições com problemas de liquidez – seja mediante a linha de redesconto, seja a partir das operações de mercado aberto, o mais comum.

Para os propósitos do capítulo, importa destacar que o exercício das funções do Bacen afeta áreas muito sensíveis da administração pública, inclusive com impactos orçamentários restritivos. As ações da autoridade monetária podem comprometer o alcance da atuação de autoridades eleitas democraticamente e onerar as contas públicas, pelos efeitos das taxas de juros sobre a dívida pública e pela transferência para o Tesouro Nacional de prejuízos incorridos pelo próprio BC no exercício de suas funções.³² No caso da função de prestamista de última instância, existe sempre a possibilidade de que o Bacen decida oferecer recursos a instituições que já estão irrecuperáveis, mas que poderiam “quebrar” sem oferecer riscos ao sistema. Em casos assim, a prestação de contas pouco exigente impede que se possa avaliar o que de fato ocorreu. Ademais, a política cambial pode responder a interesses localizados, de grupos de interesses dotados de grande poder econômico e/ou político,³³ sem corresponder aos interesses da maioria da sociedade.

Para evitar que as iniciativas da autoridade monetária coloquem em risco os interesses da coletividade é que se faz pertinente um sistema de prestação de contas e de controle sobre as ações dos bancos centrais pelas sociedades contemporâneas. A “transparência” das decisões dos bancos centrais deve ultrapassar os limites impostos pelas medidas de combate à inflação, transcendendo o estreito plano do binômio reputação – credibilidade e contemplando, inclusive, as possíveis relações estreitas estabelecidas entre a autoridade monetária e os grupos de interesses diversos, particularmente o sistema financeiro privado (CARVALHO, 2005; FREITAS, 2006). Tema caro aos defensores da tese da independência do banco central, regras de prestação de contas e de responsabilização pública dos atos dos dirigentes da autoridade monetária devem ser estabelecidas, inclusive, de modo a evitar abusos e favorecimentos indevidos derivados de possíveis relações siamesas entre os diferentes grupos de interesses e o banco central.³⁴ Segundo Santos (2003, p. 175):

32. Conforme registra Novelli (2001, p. 87), a partir de 1988 o Bacen deixa de incorporar os seus resultados ao patrimônio, sendo transferidos para o Tesouro Nacional depois de compensados prejuízos eventuais de exercícios anteriores.

33. Nesse sentido, afirma Saddi (1997, p. 226): “(...) É evidente que o Banco Central não pode agir como se estivesse isolado de pressões, ou como um ente técnico insulado de seu ambiente natural. É uma instituição política que coage, influencia e desencoraja outros agentes, e não uma autarquia que não sofre ou jamais exerce pressões.”

34. Conforme aponta o estudo de Moraes (2005), tomando como referência o caso do BCB, a composição da diretoria da autoridade monetária brasileira se mostra fortemente marcada por profissionais da iniciativa privada e de acadêmicos sintonizados com os paradigmas convencionais da teoria econômica. A rede pessoal e profissional de relacionamento, conforme mostra Olivieri (2007), cumpre papel decisivo no processo de nomeação dos diretores do BCB. Segundo a autora (2007, p. 166): “A afirmação de que os critérios de nomeação são puramente técnicos é ingenuidade, ignorância ou, o que é pior, uma forma de tentar retirar a decisão sobre a distribuição dos cargos do âmbito do debate público.” Sobre o assunto, ver ainda Novelli (2001, p. 91-125).

Se examinarmos a literatura sobre a prestação de contas dos bancos centrais constataremos uma preocupação permanente com a construção de indicadores de *accountability*, basicamente, a partir de três variáveis: os objetivos do banco central, o grau de transparência com que suas diretorias tomam decisões e desenvolvem as outras atividades e a responsabilização final de seus dirigentes. Tal esforço, todavia, ainda que louvável, apresenta dois tipos de problemas: a) não existe neutralidade no conceito de prestação de contas de um Banco Central. Isto é, o tipo de prestação de contas que se julga adequado depende das hipóteses de teoria monetária que se adotam e do que se considera que devam ser as relações entre política monetária e fiscal, ou seja, dos fundamentos econômicos da análise da credibilidade; b) a prestação de contas dos bancos centrais, além da lei e dos estatutos do Banco, depende também da capacidade de controle do Legislativo sobre as variáveis-chaves da prestação de contas – os objetivos do Banco Central, a transparência e a responsabilidade final das decisões de política monetária.

No contexto do arcabouço institucional do regime de metas para a inflação, a ideia da transparência se restringe basicamente às explicações da autoridade monetária acerca das decisões envolvendo a taxa básica de juros e temas correlatos. A divulgação da Ata do Comitê de Política Monetária (Copom) tem o objetivo de justificar a decisão do Bacen sobre a condução da política monetária. No entanto, conforme sinalizado no início desta seção, ainda que no sistema de metas para a inflação a autoridade monetária tenha como principal objetivo viabilizar a convergência dos preços à meta estipulada pelo CMN, o Bacen dispõe de uma série de outras funções, cujo sistema de transparência, prestação de contas e responsabilização pública dos atos ainda tem se mostrado muito deficiente. Estudo realizado por Cruz Júnior, Adalberto e Matias-Pereira (2007), a partir das avaliações dos mecanismos de governança existentes até 2003 sobre o Bacen, mostra que a autoridade supervisora da instituição se dá preponderantemente pelo Poder Executivo, ao invés de se dar pelo Poder Legislativo. O Congresso Nacional tem cumprido, segundo os autores, um papel meramente assessorio, subordinado e, por isso, pouco importante no que diz respeito ao controle sobre as ações do Bacen. Entre as suas principais conclusões destaca-se a seguinte:

(...) as atribuições de controle legislativo resumem-se, muitas vezes, na aprovação dos dirigentes do Banco Central, indicados pelo Presidente da República, à promoção de audiências semestrais com o presidente do Bacen, a fim de discutir assuntos, principalmente, relacionados aos impactos fiscais das operações do Bacen, e à possibilidade de convocação de dirigentes para a prestação de esclarecimentos, quando for julgado necessário. Assim, via de regra, as competências legais de controle assumidas pelo Congresso priorizam dispositivos de supervisão *ex-post*, do tipo *alarme de incêndio*, o que implica que a ação legislativa se dá, geralmente, depois que as decisões já foram tomadas e suas conseqüências, boas ou más, já estão assumidas. Dessa forma, a atuação congressual fica dependente da ocorrência de eventos negativos, para os quais seja

necessária a intervenção do Congresso, por força da repercussão do caso junto à sociedade ou a grupos de interesse.

(...) o controle parlamentar apresenta-se limitado, irresoluto e freqüentemente restrito a circunstâncias de apreciação de decisões já tomadas, fragilmente vinculado às etapas de formulação e implementação das políticas relacionadas à moeda, ao crédito e ao câmbio, tornando frágil a efetiva atuação supervisora do Congresso Nacional. (2007, p. 70-71, grifo nosso).

Decorre, pois, que o Bacen opera sob uma estrutura legal que propicia um amplo raio de atuação, sem o estabelecimento de limites legislativos precisos, o que atribui um alto grau de discricionariedade à instituição (CRUZ JR.; ADALBERTO; MATIAS-PEREIRA, 2007). Ademais, conforme será discutido a seguir, episódios frequentes – considerando aqueles que se tornam públicos – demonstram que nem mesmo decisões já tomadas pelo Bacen são devidamente investigadas e equacionadas pelo Poder Legislativo, condição que radicaliza ainda mais os problemas resultantes da insuficiência de controle da sociedade sobre a instituição. Por isso, ao analisar o caso brasileiro, Carvalho (2005, p. 214-217) sustenta a necessidade de criação de instrumentos de transparência e responsabilização adicionais aos já existentes, de sorte a permitir maior controle das ações da autoridade monetária por parte da sociedade e demais poderes públicos. Diz o autor:

A definição dos poderes do Banco Central é um dos maiores desafios para a democracia e para a defesa dos interesses populares. (...)

Pode-se defender a concessão de poder tão grande [ao banco central] sob o argumento [discutível, mas procedente] de que a natureza dos problemas confiados ao BCB exige presteza e flexibilidade de atuação. A contrapartida deve ser então um conjunto de instrumentos [também ágeis e flexíveis] de controle por parte da sociedade e dos demais poderes públicos sobre o BCB, para que sua atividade não fique submetida à avaliação apenas dos “mercados”. Deve haver também a previsão de sanções em casos de incompetência ou de irresponsabilidade [e não só em casos de má-fé].

O passo seguinte para a completa independência do Bacen em relação aos demais poderes consiste na delegação de autonomia administrativa à instituição – mandatos fixos para os seus dirigentes –, além da concessão da independência para o estabelecimento de objetivos de política monetária pelo próprio BC.³⁵ Não se tem claro, contudo, em que medida iniciativas nessa direção podem concorrer no sentido de limitar a capacidade de mudanças na política econômica, caso a sociedade as desejem – especialmente no caso em que os mandatos desses dois poderes “independentes” não coincidam (FREITAS, 2006). Conforme sugere

35. Na condição de independência, a autoridade monetária, além de dispor de total liberdade no âmbito do manejo dos diferentes instrumentos de política monetária – autonomia operacional – tem a prerrogativa de determinar as metas de política monetária (SADDI, 1997, p. 53).

Saddi (1997, p. 240), não parece ser democraticamente aceitável delegar a qualquer órgão da administração pública um poder superior ao dos três poderes estabelecidos constitucionalmente, tal como no caso de um banco central independente.

A existência de um banco central independente, seja *de facto*, seja *de jure*, pode significar a supressão de conquistas democráticas e sociais históricas, lançando a possibilidade de existência de bancos centrais capazes de fazer uso de sua autoridade em proveito próprio para defender suas prerrogativas e legitimar ações consideradas socialmente questionáveis, especialmente em um contexto em que os mecanismos de controle sobre a autoridade monetária se apresentam insuficientes, como parece ser o caso brasileiro à luz de alguns episódios “exemplares” analisados a seguir. Alguns dos próprios defensores da tese da independência do banco central, no entanto, admitem a necessidade de responsabilização pública dos atos da autoridade monetária, enquanto forma de contrapesar o possível efeito antidemocrático da independência.³⁶ Não obstante, a responsabilização pública dos atos do banco central, bem como do Executivo e do Legislativo, não requer, necessariamente, a existência de um banco central independente.³⁷

4 CASOS “EXEMPLARES” DE EXERCÍCIO DA AUTONOMIA DE FATO DO BACEN

Apresentamos nesta seção quatro processos recentes em que se evidencia a capacidade de atuação autônoma do Bacen e de imposição, ao Estado e à sociedade, tanto de seus pontos de vista quanto dos custos de sua atuação. Os quatro casos destacados apresentam diferenças relevantes entre si e todos requerem discussão mais aprofundada. Ainda assim, trata-se de situações em que as evidências confirmam as indicações apresentadas neste trabalho.

O primeiro caso diz respeito à atuação do Bacen como prestador de última instância diante da ameaça de crise bancária de 1994-1995, com o debilitamento do Banco Econômico e do Banco Nacional, processo que levou à liquidação dos dois bancos e à criação do Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer). Ao longo de vários meses, o Bacen agiu à revelia da regulamentação em vigor e mobilizou os bancos comerciais federais para evitar que problemas localizados em alguns grandes bancos pudessem se transformar em ameaça ao conjunto do sistema bancário.

36. Ver, por exemplo, o trabalho de Walsh (1995).

37. A dita “versão moderada” de banco central independente proposta por Blinder (1999, p. 72-92), por exemplo, prevê maior abertura e responsabilização da autoridade monetária. O autor concorda, inclusive, com a revogação das decisões do banco central pelo Congresso e demissão por justa causa do presidente do banco central em situações extremas, embora estas últimas não sejam definidas. Mas, conforme visto, o referencial que sustenta a tese de independência do banco central se articula com a ideia de que a autoridade monetária deve ter apenas um único objetivo, a saber, o controle da inflação, preferencialmente mediante a adoção de um regime de metas. Este ponto, contudo, foi pouco explorado por Blinder (1999).

O segundo caso trata da defesa da política cambial em meio ao ataque especulativo dos últimos meses de 1998. Pode-se argumentar que a responsabilidade principal deve ser dividida entre o Bacen e a Fazenda, mas a demissão apenas do presidente do Bacen, em janeiro de 1999, reforça a tese de que a inspiração principal da defesa da política cambial naquele momento veio do Bacen.

O terceiro caso versa sobre a defesa pelo Banco Central dos interesses dos bancos e diante da insegurança jurídica, em que o Bacen atua como um *think tank* em prol deste segmento da sociedade. O Bacen atua no debate público para defender os bancos, apresentados como vítimas de tomadores de crédito mal intencionados, apoiados pela conduta “incorreta” do Judiciário.

O quarto caso envolve outra vez a atuação do Bacen como emprestador de última instância, agora nos problemas bancários de 2008, decorrentes da crise internacional. Nesse episódio, o Bacen conseguiu uma medida provisória do Executivo antes mesmo de intervir fortemente no mercado, intervenção essa reconhecida meses depois por um de seus diretores à época, em intrigante entrevista à imprensa.

A escolha de quatro episódios desta natureza se justifica, do ponto de vista metodológico, pela possibilidade que oferecem para ampliar e dar concretude à análise de como efetivamente o Bacen exerce sua capacidade de iniciativa e de impor seus pontos de vista sobre outros entes do Estado, além de gerar consensos favoráveis na sociedade ou silêncios em torno de sua ação. Pode-se arguir que episódios ou processos desse tipo não são suficientes para permitir conclusões generalizáveis. Não é esse o objetivo, contudo. Trata-se de destacar casos que evidenciam a ocorrência de comportamentos recorrentes e que ilustram a discussão proposta no início do trabalho, com o objetivo inclusive de reforçar a necessidade de ampliar a transparência e o debate sobre a atuação do Bacen.

4.1 A ameaça de crise bancária de 1994-1995 e o Proer

Um episódio muito ilustrativo é a prolongada fragilização e “quebra” do Banco Econômico e do Banco Nacional (CARVALHO; OLIVEIRA, 2002), em 1995, processo que levou à criação do Proer para viabilizar a incorporação da parte “boa” do Nacional pelo Unibanco.

O prolongado esforço do Bacen não impediu a quebra do Banco Econômico, não evitou que muitos depositantes sofressem pesadas perdas e comprometeu elevado montante de recursos públicos. Embora apresentada como instrumento para evitar o uso de dinheiro público para cobrir prejuízos do setor privado, a intervenção realizada em 11 de agosto de 1995 foi apenas o reconhecimento de perdas que já estavam com o setor público.

O Bacen conhecia a gravidade dos problemas do Banco Econômico desde pelo menos vários meses antes e optou pela tentativa de encontrar uma saída negociada,

com venda ou partilha do seu controle acionário.³⁸ Uma solução desse tipo poderia evitar perdas para os depositantes e credores do banco e afastaria o receio de turbulências no sistema financeiro, risco ainda mais temido com a eclosão da crise bancária no México e na Argentina, no início de 1995, após a crise cambial mexicana de dezembro anterior. A estratégia adotada pelo Bacen foi financiar o Banco Econômico e mantê-lo funcionando até que as negociações chegassem a bom termo. À medida que bancos e depositantes mais bem informados se apercebiam da real situação do Banco Econômico e procuravam reduzir de forma rápida e “ordenada” os depósitos e créditos que lhe concediam regularmente, o Bacen assumia seu lugar, elevando o comprometimento de seus recursos, ou seja, o comprometimento de recursos públicos.

No início de agosto de 1995, as negociações de grupos empresariais para salvar o banco baiano passaram a ser comentadas diariamente na imprensa, com detalhes sobre a gravidade dos problemas e as dificuldades para se chegar a um acordo. Na quarta-feira (9/8), enquanto a *Gazeta Mercantil* parava repentinamente de abordar o tema, a *Folha de S.Paulo* (*ECÔNOMICO...*, 1995, p. 2-8) anunciava: “Venda do Econômico fica sem prazo” e descrevia os impasses nas negociações, reiterando que o mercado já não financiava o banco. Na véspera, a mesma *Folha* afirmara (p. 2-8) que o Bacen queria um acordo “ainda esta semana”, caso contrário faria a intervenção, mas “sem prejuízo para correntistas e demais clientes”.

A iminência da intervenção estava na imprensa dois dias antes de ocorrer, ao lado de declarações oficiosas do Bacen de que os depositantes não sofreriam prejuízos. Enquanto isso, os grandes aplicadores empreendiam uma debandada final, financiada de fato pela decisão do Bacen de manter o banco em atividade até 11 de agosto. Isso porque, sem conseguir captar recursos e já devendo ao Bacen, as ordens de resgate de aplicações e os saques de recursos só podiam transformar-se em dinheiro porque o Banco Econômico continuava podendo sacar no próprio Bacen.

O expressivo aumento do “rombo” nos últimos dias, portanto, se fez à custa de dinheiro público e à custa dos poupadores e clientes que não fugiram a tempo. O crescimento da dívida descoberto do banco com o Bacen significava cada vez menos recursos disponíveis, após a intervenção, para ressarcir aqueles que não fugiram. Em suma, os prejuízos do setor público e dos pequenos e médios depositantes acabaram sendo muito maiores do que se a intervenção tivesse ocorrido em 1994, ou em meados de 1995, ou poucos dias antes de 11 de agosto.

O processo foi bem descrito pela revista *Veja* (*O BARÃO...*, 1995), em uma das reportagens publicadas após a quebra e que não foram contestadas pelo Bacen ou por qualquer autoridade:

38. A fragilidade financeira e patrimonial do Banco Econômico era de conhecimento de todo o mercado financeiro e era fácil de verificar pelos indicadores de desempenho desde anos antes, ver Carvalho e Oliveira (2002).

Durante o ano de 1995, todo o dinheiro que o Econômico captava era menor do que o retirado pelos clientes. Resultado: todos os dias, no final do expediente bancário, o banco ficava no vermelho. Para fechar o caixa no azul, (...) precisava tomar emprestado cerca de 2 bilhões de reais. Seu descrédito na praça era tamanho que, junto à banca privada, não conseguia mais de 80 milhões. A diferença o Econômico conseguia em Brasília. Uma parte obtinha junto à Caixa Econômica Federal, obrigada pelo Banco Central a comparecer quase todo dia. A Caixa emprestou mais de um bilhão de reais nos piores dias. Num dos dias mais tranquilos, 2 de maio, colocou 570 milhões. O resto do dinheiro, o Econômico buscava na linha de redesconto do Banco Central, onde batia diariamente há nove meses. Na quinta-feira passada o Econômico precisou de 3 bilhões de reais e, só para o Banco Central, pediu quase 2 bilhões. Era demais. Foi o sinal de alarme que decidiu a intervenção.

Faltou apenas a revista completar que a fuga em massa de recursos na sexta 11 de agosto, horas antes da intervenção, só foi possível porque o Banco Central havia emprestado todo o dinheiro ao Banco Econômico na véspera, quando a quebra já era inevitável.

Os detalhes do que ocorreu ficaram um pouco mais claros anos depois, com a divulgação do relatório da Polícia Federal sobre o caso. Segundo o Estado de S.Paulo (ECONÔMICO..., 2000), o banco em crise utilizou recursos da CEF para mascarar o balanço de junho de 1995, operação feita por meio de CDI-reserva, “mecanismo que possibilita à instituição financeira empenhar seus próprios recursos para garantir pagamento da dívida”. O negócio “aparentemente não trouxe prejuízo para a CEF”, mas “foi incorporado ao rombo dos cofres públicos, já que o BC, ao assumir as dívidas do Econômico, também encampou os débitos”.

Ainda seguindo o texto do jornal sobre o relatório da PF, o Banco Econômico recebeu créditos de liquidez do BC durante os primeiros oito meses de 1995 e também recebeu empréstimos interfinanceiros – CDI da CEF, de fevereiro até a quebra, em agosto. Em maio, o financiamento total era de R\$ 2 bilhões, metade da CEF, metade do Bacen. Em 30 de junho, vencia empréstimo tomado junto ao BC (R\$ 1,1 bilhão). De acordo com a matéria aludida:

Nesse mesmo dia seria publicado seu balanço patrimonial. Para o “rombo” não constar do balanço, o Banco Econômico devolveu o dinheiro do BC e tomou novo empréstimo na Caixa, de modo que ficou devendo R\$ 2,15 bilhões à instituição. Isso fez com que o banco não recorresse ao BC para conseguir realizar a “zeragem automática” de suas contas, equilibrando débitos e créditos na sua reserva bancária.

Assim, o balanço do primeiro semestre de 1995 demonstrou que não havia nenhum débito entre o Banco Econômico e o BC relacionado ao socorro financeiro, “mas três dias depois o Econômico voltou a recorrer ao BC, recebendo em torno de R\$ 1 bilhão de assistência à liquidez” (ECONÔMICO..., 2000).

Conclui então o laudo técnico da PF: “Isso demonstra que o aumento do volume de CDIs-Reserva vendidos para a Caixa Econômica Federal, em 30 de junho de 1995, serviu apenas para que o Banco Econômico ocultasse do mercado, durante a publicação de seu balanço, a sua situação de grande devedor do Banco Central” (ECONÔMICO..., 2000).

Pode-se então imaginar o que ocorreu nos últimos dias do Econômico: como seria muito arriscado deixar o dinheiro da CEF no Banco Econômico até o fim e tentar liberá-lo às escondidas depois da intervenção, o Bacen teve que orientar a CEF a não renovar os créditos diários ao Banco Econômico nas vésperas ou no dia da intervenção. Com isto, os diretores do Banco Econômico foram de fato avisados, ainda que de forma indireta, de que chegara o momento do desenlace, e “materializou-se” o rombo de mais de um bilhão de reais dos últimos dias – apontado pelo Bacen como o motivo para se decidir pela intervenção.

A continuidade dos créditos da CEF no interbancário assegurava ao mercado financeiro que o Banco Econômico, embora em grave crise, continuava sendo apoiado pelo Bacen. Para os pequenos e médios aplicadores, o financiamento da CEF permitiu que o Banco Econômico operasse de maneira “normal” e reduziu bastante os sinais que poderiam chegar até o grande público, na forma de boatos e rumores, os únicos instrumentos de que a maioria das pessoas e firmas dispõem para decidir o que fazer com seu dinheiro. Esses depositantes estavam sendo privados de informação relevante, à qual os grandes tinham acesso, e estimulados a manter seus recursos no banco.

O reconhecimento explícito da participação da CEF apareceu em conhecido estudo do IBGE (1997, p. 11), um órgão público, sobre os resultados dos bancos públicos em 1995:

(...) a CEF foi largamente acionada pelo Governo no sentido de prover recursos aos bancos privados em dificuldades, a fim de impedir que essas instituições pagassem as taxas punitivas cobradas pelo Banco Central nas operações de redesconto. Esses empréstimos cresceram de R\$ 550 milhões, em finais de 1994, para R\$ 7,3 bilhões em dezembro de 1995.

Os responsáveis pela publicação do estudo do IBGE (1997) possivelmente não perceberam que ofereciam a prova de um procedimento irregular, indício forte de que o tema jamais foi objeto de debate ou questionamento público. Os créditos da CEF ao Banco Econômico em crise violavam as regras de prudência fixadas pelo próprio Bacen, pois o montante superava em algumas dezenas de vezes o patrimônio líquido da CEF e o Banco Econômico não oferecia garantias. Irregularidade tão flagrante e tão grande jamais teria sido feita sem aval implícito do Bacen, atitude para a qual não existe amparo legal e que é em geral proibida na regulamentação dos bancos centrais.

As evidências comprovam que o Bacen agiu com enorme desenvoltura e autonomia na crise do Banco Econômico. Passou por cima das normas legais, envolveu bancos públicos, criou situações originais e salvou o sistema bancário privado à custa de prejuízos assumidos pelo setor público. Ao final, conseguiu evitar a discussão pública dos problemas, inclusive nas diversas audiências realizadas no Congresso Nacional. O episódio ilustra bem a complexidade do exercício da função de prestador de última instância e a facilidade com que é possível ocultar o que ocorre nos casos mais graves.

Nunca entrou no debate público o desrespeito às normas legais. A legislação vigente na época fixava a exigência de garantias para os créditos do Bacen a instituições financeiras: a Resolução nº 1.786, do próprio Bacen – de fevereiro de 1991 –, definira duas modalidades possíveis. Os empréstimos de liquidez seriam destinados a solucionar problemas de iliquidez momentânea, com prazo curto e limitados a 15% de certas contas do passivo. Os empréstimos especiais se destinariam a instituições com descasamento de prazos entre passivo e ativo, sem limite de prazo e volume, mas com exigência clara de que a instituição deveria “demonstrar condições de solvabilidade”. Nos dois casos, a resolução exigia a apresentação de garantias adequadas.

Nas audiências do ministro da Fazenda e do presidente do Bacen no Congresso sobre o Banco Econômico, o Banco Nacional e a criação do Proer, quando indagados sobre a base legal das atitudes adotadas, ambos responderam de forma evasiva e evitaram discutir a norma legal.³⁹ Foi também impossível colocar na imprensa a discussão sobre a desobediência explícita das normas legais e cobrar das autoridades explicações a respeito.

Uma razão alegada por dirigentes do Bacen e dos bancos federais, mas apenas em conversas reservadas, é de que o procedimento permitiria reduzir o ônus que o acesso ao dinheiro do redesconto acarreta para um banco em crise. Se foi assim, houve subsídio de um banco federal ao banco privado em crise, que deixou de arcar com os custos decorrentes de sua situação. Se o banco em crise estava pagando juros muito altos também à CEF – o que é alegado em defesa da decisão dos seus diretores de realizar o negócio –, então a alegação de reduzir o ônus não procede.

Podem ser arguidas duas outras justificativas para a atuação da CEF. Uma é de que estavam esgotadas as garantias que o banco podia oferecer ao Bacen e este, para não operar em flagrante irregularidade, utilizou a CEF como braço auxiliar e esta passou a dar crédito sem garantias, protegida por um compromisso do Bacen de avisá-la a tempo caso o banco fosse sofrer intervenção. A outra é de que o Bacen queria evitar que números muito altos nas estatísticas do redesconto espalhassem a desconfiança no mercado e precipitassem a crise que estava empenhado em evitar.

39. Em 28 e 29 de novembro de 1995 e em 5 de março de 1996, foram ouvidos o ministro da Fazenda, Pedro Malan, e o presidente do Banco Central, Gustavo Loyola. A transcrição das sessões está na Biblioteca da Câmara dos Deputados.

Nas duas hipóteses, caso tudo terminasse bem, a operação passaria como “indolor” e até lucrativa para todos. Como a saída negociada não se materializou, o esquema revelou-se muito arriscado e acabou sendo fortemente prejudicial ao setor público e aos clientes que não fugiram a tempo. Uma razão básica para isso é que o financiamento do banco público “auxiliar” só poderia ser suspenso se a situação melhorasse para o banco em crise; caso contrário, a saída desse “financiador de penúltima instância” deixaria o banco insolvente e, mais importante, seria um sinal inquestionável de intervenção.

Outro instrumento de mistificação foi atribuir os problemas na atuação do Bacen a “pressões políticas”, à “falta de autonomia”. Bastante previsível nos debates sobre o tema, o argumento fica bastante enfraquecido com os poucos relatos vindos a público sobre os processos de tomada de decisão no caso. Afinal, os diretores do Bacen foram capazes de derrubar o acordo do presidente da República com o senador Antônio Carlos Magalhães dias depois da intervenção. Bastou a ameaça de demissão coletiva dos diretores do Bacen para que o Executivo recuasse, conforme admitiu o próprio presidente do Bacen, Gustavo Loyola (GAZETA MERCANTIL, 1995). Isto significa que o Bacen dispôs de bastante espaço para fazer valer seus pontos de vista em uma questão que ameaçava gravemente as relações do Executivo com um dos seus principais aliados. O episódio comprovou que o Bacen pode contrariar com sucesso o Executivo, desde que esteja realmente disposto a fazê-lo.

4.2 A defesa da política cambial em 1998 e a transferência dos custos para o Tesouro

A insistência na manutenção do regime cambial no segundo semestre de 1998 implicou custos elevados para o Tesouro Nacional, posto que o Bacen ofereceu *hedge* no mercado para reduzir os riscos de empresas e bancos com elevado endividamento externo. O objetivo era deter a fuga de capitais, iniciada em agosto, na esteira da moratória da Rússia. A venda de títulos públicos indexados ao câmbio transferia para o Tesouro, antecipadamente, os custos de uma possível desvalorização cambial, como de fato acabou ocorrendo em janeiro seguinte.

Cálculos feitos à época estimavam o passivo externo das empresas brasileiras em torno de US\$ 90 bilhões. Naquela altura o governo tinha vendido ao mercado cerca de US\$ 55 bilhões de títulos públicos com correção cambial, absorvidos por bancos e grandes empresas como *hedge* (CARVALHO, 1999). Nas semanas anteriores à desvalorização, o BC vendeu aproximadamente US\$ 7 bilhões no mercado futuro, por meio do Banco do Brasil. Depois da mudança no câmbio, perdeu quase US\$ 2 bilhões no socorro a bancos que haviam quebrado no mercado futuro e que poderiam espalhar seus prejuízos pelo mercado financeiro, o chamado caso Marka-Cindam, em fevereiro (TEIXEIRA, 1999). Em suma, a atuação do Banco Central implicou a assunção de quase 70% do risco cambial do setor privado antes da desvalorização, e mais um pouco em seguida.

O impacto da desvalorização sobre os títulos de Tesouro Nacional elevou a dívida líquida do setor público de imediato em quase 8% do produto interno bruto (PIB) sobre os níveis de fins de 1998. Esse salto seria depois financiado em parte pelo aumento expressivo do superávit primário, para 3% do PIB, por meio de aumento correspondente da carga tributária, viabilizada por um pacote de medidas adotadas logo em seguida. Em contrapartida, os bancos registraram lucros muito elevados no primeiro semestre do ano, com destaque para bancos internacionais que haviam operado a descoberto com os títulos cambiais do Tesouro, especulando contra a taxa de câmbio defendida pelo BC.

Pode-se argumentar que essa política não foi de fato do Banco Central, e sim do conjunto da equipe econômica do governo federal. Contudo, no momento da desvalorização, houve o afastamento apenas do presidente do Bacen, Gustavo Franco, enquanto o ministro da Fazenda, Pedro Malan, permaneceu no cargo até o final do governo FHC. As relações entre o BC e o Ministério da Fazenda na época permanecem como tema de pesquisa em aberto, mas pode-se assumir que a defesa do regime cambial foi de responsabilidade principalmente da diretoria do Banco Central.

De qualquer modo, como promotor ou como sócio maior da decisão de enfrentar os mercados e manter a política cambial, o Bacen expôs o Tesouro Nacional a grandes riscos de perdas no caso de desvalorização do real. As perdas para o setor público teriam sido evitadas se o câmbio fosse desvalorizado logo no início da corrida contra o real, o que imputaria os custos a empresas, bancos e aplicadores externos.

É possível argumentar que foi apenas um erro de política econômica, cometido dentro de um esforço de fazer o que parecia ser melhor para o país. A diretoria do BC tinha razões para acreditar que poderia derrotar o ataque especulativo nos últimos meses de 1998, a exemplo do que conseguira no fim de 1997, na crise da Ásia, e em 1995, depois da desvalorização do peso mexicano. A discussão relevante não é essa, contudo: o problema é a ausência de limites para os riscos que a atuação do Bacen impôs ao Tesouro e a ausência de questionamentos sobre as perdas causadas.

Realizado o prejuízo, o posicionamento do BC não sofreu questionamentos, a não ser em questões ligadas a suspeitas de atuação fraudulenta de alguns bancos no momento da desvalorização. As perdas incorporadas à dívida pública foram ignoradas no debate público, da mesma forma que não se fez um vínculo entre o erro da política cambial e a elevação da carga tributária e do superávit primário, apresentada como indicação de compromisso do governo com a estabilidade fiscal do país.

4.3 A defesa unilateral dos interesses dos credores diante da “insegurança jurídica”

Pressionado pelos questionamentos recorrentes na sociedade sobre as elevadas margens de ganhos impostas pelos bancos nas operações de crédito, os chamados *spreads*, uma das fontes dos lucros elevados dos bancos, o Bacen desenvolve, há cerca de dez anos, intensa campanha pela redução do que é designado por insegurança jurídica. O argumento é de que as dificuldades e a morosidade na execução das garantias oferecidas “obriga” os bancos a impor essa margem elevada, de modo a proteger a rentabilidade média de suas carteiras.

A responsabilidade é imputada ao Judiciário, pois, além da sua lentidão processual e da sua falta de agilidade no atendimento das demandas do credor, ele é acusado de adotar decisões sempre favoráveis ao devedor, por motivos “humanitários”, o que estimularia o tomador de crédito a adotar práticas desleais contra o credor. Ou seja, os bancos são vítimas de pessoas e empresas mal intencionadas, estimuladas por juízes que não cumprem as normas legais.

As implicações da chamada insegurança jurídica quanto ao cumprimento dos contratos têm sido objeto de discussão na literatura econômica no que se refere a seus efeitos sobre o custo do crédito. Essa mesma literatura, contudo, não aborda a insegurança jurídica do devedor diante da possibilidade de práticas desleais por parte dos bancos e instituições financeiras (SILVA, YEUNG, CARVALHO, 2010), embora existam referências sistemáticas a atitudes dessa natureza no Brasil. O tomador potencial de crédito está sempre diante do risco de práticas abusivas por parte do credor, diante das quais a proteção é custosa, demorada e com possibilidade de êxito incerto (SILVA, 2006).

Nos seus documentos e em estudos de seu corpo técnico, divulgados publicamente, o devedor é sempre tratado como inadimplente potencial, movido por critérios de má fé, enquanto o banco é apresentado como vítima indefesa pela falta de proteção jurídica. Nesse esforço, o Bacen reclama mudanças na conduta do Poder Judiciário e nas regras processuais da justiça.

A atuação do Bacen nesse tema é inteiramente unilateral, já que, além de posicionar-se de forma clara e exclusiva em defesa dos credores, o Bacen sequer menciona a possibilidade de o tomador de crédito estar sujeito a riscos e problemas no relacionamento com os bancos.

Denúncias de abusos de bancos contra seus clientes não são novidade. Há registros no Procon e na própria página do Bacen. São números reduzidos, se comparados com o número de clientes dos bancos, mas tampouco as denúncias que o Bacen apresenta contra as supostas atitudes desleais dos tomadores de crédito estão embasadas em números robustos. Além disso, há trabalhos que apresentam os tipos de atitudes que os bancos podem tomar contra os clientes, como em Golek

(2005), em que são elencadas as modalidades de abusos em temas como venda de produtos “induzida”, informações incorretas, má fé em propostas de negociação “irrecusável” de débitos inflados por cálculos incorretos.

Diversos trabalhos empíricos, ademais, sustentam que os bancos têm grande espaço para tomar atitudes desleais contra os clientes e contam de fato com a proteção da justiça em boa parte dos casos. Um exemplo é a pesquisa de Ferrão e Ribeiro (2007), comentada na Revista Consultor Jurídico, em 13 agosto de 2007, sob o título “Justiça tende a favorecer sempre a parte mais forte”. A reportagem apresenta a pesquisa em que os dois advogados concluem que o Judiciário favorece o mais forte, e não o mais fraco, pois os juízes “cumprem a determinação da própria lei”. De acordo com a reportagem, Ferrão e Ribeiro trabalharam com oito áreas do direito:

Depois de analisar 81 decisões e entrevistar 30 desembargadores (...) concluíram que o que condiciona a posição do juiz é antes de tudo o grau de regulamentação da matéria em julgamento. Assim, quanto mais regulamentação há em determinado tema ou setor, maior a chance de o contrato firmado entre as partes ser desconsiderado perante a Justiça. Estão nessa condição, principalmente, as áreas de trabalho, direito previdenciário, meio ambiente e consumidor. Quando não há tanta regulamentação, as partes são mais livres para firmar contratos e estes, conseqüentemente, mais respeitados pelos juízes. Aí fica mais evidente a vantagem que o lado mais forte tem. Seja porque os grandes só procuram a Justiça quando sabem que vão ganhar ou porque os pequenos levam tudo para a corte, o fato é que, nas decisões analisadas, concluíram que o contrato que favorece a parte mais forte tem mais chance de ser mantido. Nas áreas mais regulamentadas, a vantagem é menos evidente porque a legislação, que busca proteger o hipossuficiente, tenta, ainda que sem sucesso, equilibrar essa relação. “A regulação tenta, mas não consegue. Ainda quando a norma é feita para proteger o hipossuficiente, ele perde”.

Tais problemas são agravados pela enorme assimetria de poder econômico entre o banco e o cliente quando se forma um contencioso. Um tomador de crédito não tem advogados à disposição nem recursos para contratar peritos se a causa evolui no Judiciário, nem tem tempo disponível para se dedicar ao processo, como exposto em Silva (2006). Não é de estranhar que muitas queixas dos clientes sequer sejam apresentadas.

Os documentos do Bacen ignoram todas essas questões e concebem a insegurança jurídica como um problema exclusivamente dos credores, ou seja, dos bancos.

Alguns trechos do documento, *Economia Bancária e Crédito: avaliação de cinco anos do projeto juros e spread bancário* (BACEN, 2004, p. 35-36), são reveladores. Depois de afirmar de início que o “ambiente institucional e jurídico brasileiro é pouco favorável ao crédito e, principalmente, aos credores”, o documento não menciona qualquer problema que esse “ambiente” possa causar aos devedores. Toda a carga é contra os devedores.

Referindo-se à Lei nº 10.931 no caso de financiamento de imóveis, na qual se estabeleceu que o devedor fica obrigado a pagar as obrigações do contrato que não estejam sob questionamento na Justiça, o documento sugere que esse princípio seja estendido a todos os contratos,

Já que se observa com muita frequência a utilização, por parte dos devedores, das ineficiências e demoras dos processos judiciais com o objetivo único de adiar o pagamento de suas obrigações. Uma das formas mais usuais é questionar aspectos menores relacionados à cobrança dos encargos financeiros devidos. (...) Alguns juízes entendem ser adequado desconsiderar o estabelecido na letra da lei ou nos contratos, alinhando-se com a parte mais fraca da disputa, usualmente o devedor, contra a parte mais forte, o credor, com o intuito de promover justiça social (p. 35).

Em seguida, a reforma da Lei de Falências recebe diversos elogios, pelo:

(...) aumento da governança exercida pelos credores sobre os processos de insolvência, em função da revisão das regras de prioridades de pagamentos na falência, inclusive a limitação dos créditos trabalhistas, e a criação e valorização das instâncias de representação (comitê de assembléia) dos credores na falência e na recuperação judicial (p. 36).

Esses trechos evidenciam o posicionamento unilateral assumido pelo Bacen no tratamento da questão da insegurança jurídica como fator de inibição e de encarecimento do crédito no Brasil. Em nenhum momento é levada em conta a insegurança jurídica do tomador de crédito diante dos bancos, nem é questionado o custo de atitudes de má fé dos bancos, inclusive em termos de inibição da demanda de crédito dos tomadores de menor risco.

4.4 A defesa dos bancos na crise de setembro-outubro de 2008

Depois dos problemas ligados ao Proer e à intervenção do Bacen na crise cambial, em janeiro e fevereiro de 1999, em especial as controvérsias sobre o caso Marka/Cindam, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101), de 4 de maio de 2000, retomou a normatização dos empréstimos do Bacen a bancos. Pelo texto da lei, no Art. 28, ficava proibida a utilização de “recursos públicos” para socorrer instituições do sistema financeiro nacional, podendo o Bacen operar apenas na forma de redesconto e de empréstimos com prazo inferior a 360 dias.

Entendeu-se do texto que o Bacen estava proibido de operar como prestador de última instância, a não ser no caso de instituições solventes, capazes de oferecer títulos públicos como garantia de empréstimos do BC. Contudo, já no início da sua redação, o Art. 28 estabelecia a ressalva de que a vedação deveria ser observada “salvo mediante lei específica”. As preocupações manifestadas por alguns com um possível engessamento da capacidade de intervenção do BC em uma situação de crise foram rapidamente desfeitas nos episódios de setembro – outubro de 2008, na esteira da onda de choque provocada pela quebra do banco Lehman Brothers nos Estados Unidos.

Como se sabe, a onda de aversão ao risco nos mercados mundiais provocou forte valorização do dólar, amplificada no Brasil pelos rumores de dificuldades de bancos médios e pequenos, de um grande banco e de muitas empresas exportadoras que haviam realizado operações de proteção de grande risco no caso de forte desvalorização do real (OLIVEIRA, 2009; FREITAS, 2009; FARHI; BORGHI, 2009). O câmbio saltou de R\$ 1,70 por dólar para quase R\$ 2,50 em prazo curto, o que de fato quebrou algumas dessas empresas e precipitou uma enorme fuga de depositantes no interbancário em relação a esses bancos de porte pequeno e médio.

A reação do governo foi imediata. Em 6 de outubro foi editada a Medida Provisória (MP) nº 442, facultando ao Conselho Monetário Nacional “estabelecer critérios e condições especiais de avaliação e de aceitação de ativos recebidos pelo Banco Central do Brasil em operações de redesconto (...) ou em garantia de operações de empréstimo em moeda estrangeira”.

Como costuma ocorrer em textos dessa ordem, não foram oferecidos parâmetros para limitar essa faculdade, em especial no que se refere ao preço de aceitação dessas garantias. Sem essa limitação de preço e da natureza das garantias, o Bacen ficava autorizado a agir da forma que lhe parecesse mais adequada, inclusive porque o mesmo artigo, no item II, autorizava o Bacen a aceitar, “em caráter complementar às garantias oferecidas nas operações, garantia real ou fidejussória outorgada por acionista controlador, por empresa coligada ou por instituição financeira”.

A MP foi transformada em Lei nº 11.882, de 23 de dezembro de 2008, e seu verdadeiro alcance só veio a ser percebido com a rumorosa entrevista concedida pelo então Diretor de Política Monetária do Bacen, Mario Torós, ao jornal Valor Econômico (ROMERO; RIBEIRO, 2009) um ano depois, em 13 de novembro de 2009. A expressão “jogamos dinheiro de helicóptero para combater a crise de liquidez” é forte o suficiente para evidenciar que o Bacen ofereceu liquidez ao mercado segundo a lógica do que era ou pareceu necessário para estancar a desconfiança. Na entrevista, o então diretor do Bacen não deu detalhes sobre datas e montantes operados, nem sobre as garantias oferecidas, sua natureza ou o preço com que foram aceitas pelo Bacen. É correto supor que as operações foram iniciadas antes da edição da MP nº 442, em 6 de outubro, e que esta teria sido editada de fato para oferecer amparo legal às iniciativas já em curso.

Sempre segundo Torós: “Ficávamos todos dentro da sala, em volta do computador, até decidir qual medida teria exatamente o efeito desejado”. Decidido o volume de dinheiro a liberar, entraram em cena dois diretores de carreira do Bacen – Antônio Gustavo Matos do Vale (liquidações) e Anthero de Moraes Meirelles (administração) – ajudar a transformar as decisões em circulares e resoluções. “Não sei fazer isso. A participação desses diretores foi fundamental”, afirmou Torós.

Sobre a data de início, o diretor informou que “a choradeira” das empresas e dos bancos teria começado apenas dois dias depois da quebra do Lehman, em 16 ou 17 de setembro, portanto. O texto da matéria do jornal Valor Econômico é esclarecedor:

A choradeira não demorou a começar. Apenas dois dias depois da quebra do Lehman, a caixa de e-mails do diretor de política monetária do BC ficou abarrotada de mensagens de diretores de grandes empresas e de operadores de bancos, com súlicas de intervenção da autoridade no mercado para reduzir as perdas que suas empresas estavam prestes a sofrer. As mensagens tinham um tom dramático. Num desses e-mails, com data de 17 de setembro de 2008, o diretor financeiro de uma grande companhia exportadora deu informações úteis ao Banco Central. Revelou que as empresas haviam utilizado instrumentos tradicionais na Bolsa de Mercadorias e Futuros (BM&F) para se proteger da apreciação cambial.

O autor da mensagem teria alardeado haver risco de “disrupção”, de modo a pressionar o Bacen a vender dólares, apontando os resgates de CDB de bancos pequenos e médios pelas empresas sob ameaça de perdas nos derivativos, o que deixava esses bancos sob grande ameaça de uma crise de liquidez. Mensagens desse tipo continuaram a chegar, mas Torós declarou ter “resistido às pressões”, alegando que o câmbio era flutuante “e o BC não faria intervenções naquele momento, antes de saber a dimensão da crise”. Nada foi dito, portanto, sobre a data em que o dinheiro foi introduzido no mercado em grandes quantidades, “de helicóptero”, nem que motivos teriam levado a diretoria do Bacen a fazê-lo, já que nos primeiros dias a decisão teria sido de resistir e aguardar.

A entrevista contém também diversos detalhes sobre a comunicação direta de diretores de bancos e de grandes empresas com os diretores do Bacen e sobre o clima em que as questões foram analisadas e as decisões por fim adotadas.

Pouco se sabe a essa altura sobre o que de fato ocorreu, inclusive por ter se formado um amplo consenso entre o Bacen, o governo e as lideranças de bancos e empresas em torno da tese de que o Brasil não foi afetado pela crise por ter um sistema bancário “sólido”, bem regulado e fortalecido pelo Proer. As declarações de Torós colocam essas afirmativas sob grande dúvida, inclusive por não terem sido desmentidas.

As declarações do diretor confirmam a capacidade do Bacen de agir por sua própria iniciativa, independente das restrições legais existentes, como em 1995. Mostram também a capacidade de criar em seguida não apenas um consenso político em torno de suas iniciativas, mas também as normatizações legais que amparam *ex post* as medidas adotadas seguindo seu arbítrio e sua própria avaliação sobre a situação a enfrentar. Nos dois casos, a quantidade de dinheiro colocado no mercado foi decidida em cima do que se entendia ser a demanda, sem prestação de contas sobre quantidades e condições em que isso foi feito.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo discutiu, à luz da tese da independência do Banco Central e do processo de formação da autoridade monetária brasileira, a autonomia desfrutada pelo Bacen *de facto* no Estado e frente à sociedade civil. Pôde-se verificar que embora não seja atualmente independente, no sentido de não dispor da prerrogativa exclusiva de estabelecer metas para a condução da política monetária, o Bacen atua como se dispusesse de plena autonomia jurídica.

Diversos episódios, alguns dos quais apresentados no capítulo, revelam a capacidade de o Bacen exercer as suas diferentes atribuições sem a devida transparência, prestação de contas e responsabilização pública dos atos de seus dirigentes. Sujeito a pressões diversas, as relações da autoridade monetária brasileira com o Estado e a sociedade civil se apresentam escusas, constituindo uma deficiência do processo democrático brasileiro, particularmente no que se refere ao controle sobre as ações do Bacen.

A instituição do regime de metas para a inflação implicou avanços importantes no âmbito da transparência das ações do Bacen no âmbito estrito da política monetária, mas não viabilizou uma tessitura institucional capaz de permitir à sociedade civil o completo conhecimento de suas ações resultantes do exercício de suas mais diferentes atribuições. Intervenções realizadas e capazes de implicar ônus orçamentário significativo se tornam de conhecimento público de forma apenas parcial e a partir de canais não institucionalizados, com o poder legislativo cumprindo papel tímido e assessorio no que diz respeito às ações do Bacen.

Estudos que avancem nessa discussão e busquem vislumbrar iniciativas e medidas para o fortalecimento da democracia brasileira, particularmente no âmbito do controle da sociedade sobre o Banco Central, mostram-se altamente necessários para viabilizar a constituição de um sistema efetivo de prestação de contas e de responsabilização pública dos atos dos dirigentes do Bacen, tornando transparentes as ações da instituição e fortalecendo a democracia brasileira.

REFERÊNCIAS

- ARESTIS, P.; SAWYER, M. New consensus macroeconomics and inflation targeting: Keynesian critique. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, número especial, p. 629-653, dez. 2008.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Economia bancária e crédito: avaliação de cinco anos do Projeto Juros e Spread Bancário**. Dez. 2004. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.
- _____. **Funções do Banco Central do Brasil**. Brasília, 2009.
- BATALLA, J. O. **Los bancos centrales en América Latina: sus antecedentes históricos**. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1994.
- BLINDER, A. **Bancos centrais: teoria e prática**. São Paulo: Editora 34, 1999.
- BULHÕES, O. G. **Depoimento: memória do Banco Central**. Programa de História Oral do CPDOC/FGV. Brasília: Bacen, 1990.
- CARVALHO, C. E. A economia brasileira depois da desvalorização: muitas surpresas. **Cadernos do Centro de Estudos e Ação Social (CEAS)**, Salvador, n. 183, p. 11-21, set./out. 1999.
- _____. Ocultamento e mistificação nas relações do Banco Central com os bancos: notas sobre a experiência brasileira. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 1, n. 6, p. 195-220, 2005.
- CARVALHO, C. E.; OLIVEIRA, G. C. Fragilização de grandes bancos no início do Plano Real. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 12, n. 1, p. 69-84, jan./jun. 2002.
- CARVALHO, F. C. **Mr. Keynes and the post keynesians: principles of macroeconomics for a monetary production economy**. England: Edward Elgar, 1992.
- _____. Independência do Banco Central e disciplina monetária. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 14, n. 4(60), p. 134-141, out./dez. 1995.
- _____. The independence of central bank: a critical assessment of the arguments. **Journal of the Post Keynesian Economics**, v. 18, n. 2, p. 159-175, Winter 1995-1996.
- CARVALHO, F. C. *et al.* **Economia monetária e financeira: teoria e política**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.
- CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec, 1997.
- CORAZZA, G. O Banco Central do Brasil: evolução histórica e institucional. **Perspectiva Econômica**, v. 2, n. 1, jan./jun. 2006.

CUKIERMAN, A. **Bank Central strategy, credibility and independence: theory and evidence**. Boston: MIT Press, 1994. First edition 1992.

CUKIERMAN, A.; WEBB, S.; NEYAPATI, B. Measuring the independence of central banks and its effects on policy outcomes. **The World Bank Economic Review**, v. 6, n. 3, p. 353-398, Sept. 1992.

CRUZ JR., ADALBERTO F.; MATIAS-PEREIRA, J. Análise do arcabouço legal do controle congressional sobre o Banco Central do Brasil. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 53-73, jan./mar. 2007.

DAVIDSON, P. **Controversies in post keynesian economics**. Vermont, USA: Edward Elgar publishing Company, 1991. 129p.

DEOS, S. S.; ANDRADE, R. P. Metas inflação: lições da era Greenspan. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 29, n. 3, jul./set. 2009.

ECONÔMICO mascarou balanço patrimonial. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, p. 2-8, 9-10 ago. 1995.

_____. **Estado de S.Paulo**, São Paulo, p. A-1, 31 dez. 2000. EICHENGREEN, B. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

FARHI, M.; BORGHI, R. A. Z. Operações com derivativos financeiros das corporações de economias emergentes. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 169-188, 2009.

FERRÃO, B. L. M.; RIBEIRO, I. C. Os juízes brasileiros favorecem a parte mais fraca? *In*: TEIXEIRA, E. C.; BRAGA, M. J. (Ed.). **Instituições e desenvolvimento econômico**. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, Departamento de Economia, p. 245-281, 2007.

FERRARI-FILHO, F. Keynesianos, monetaristas, novos-clássicos e novos-keynesianos: uma leitura pós-keynesiana. *In*: LIMA, G. T.; SICSÚ, J. (Org.). **Macroeconomia do emprego e da renda: Keynes e o keynesianismo**. Barueri: Manole, 2003, p. 273-298.

FREITAS, M. C. P. A evolução dos bancos centrais e seus desafios no contexto da globalização financeira. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 397-417, jul./set. 2000.

_____. Banco Central independente e coordenação das políticas macroeconômicas: lições para o Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 15, n. 2 (27), p. 269-293, ago. 2006.

_____. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 125-145, 2009.

GALBRAITH, J. K. **A crise econômica de 1929**: anatomia de uma catástrofe financeira. Lisboa: Dom Quixote, 1972.

GALVÊAS, E. **Ernane Galvêas I (depoimento, 1989)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Banco Central do Brasil, 1990.

GAZETA MERCANTIL. Brasília, Memo1, 21 ago. 1995.

GOLEK, N. B. M. Os usos e abusos das instituições de crédito. **Jornal dos Economistas**, Corecon/RJ e Sindecon/RJ, Rio de Janeiro, p. 12-13, 2005.

GONTIJO, C. Notas críticas sobre a macroeconomia novo-keynesiana. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 29, n. 2 (114), p. 285-301, abr./jun. 2009.

IBGE. **Sistema financeiro**: uma análise a partir das contas nacionais 1990-1995. Rio de Janeiro, 1997.

KEYNES, J. M. A teoria geral do emprego (1937). *In*: SZMRECSANYI, T. (Org.). **John Maynard Keynes**: economia. São Paulo: Ática, 1984. p. 167-179.

_____. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Os economistas).

KREGEL, J. Margins of safety and weight of the argument in generating financial fragility. **Journal of Economic Issues**, Nebraska, v. 31, n. 2, June 1997.

LAGO, P. A. C. **A SUMOC como embrião do Banco Central**: sua influência na condução da política econômica, 1964/1965. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1982.

LE HERON, E. A New Consensus on Monetary Policy? **Brazilian Journal of Political Economy**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 4 (92), out./dez. 2003.

LIMA, L. A. O. Metas inflacionárias: a análise convencional e um modelo alternativo. **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 2 (110), p. 187-206, abr./jun. 2008.

LUCAS JR. R. Expectations and the Neutrality of Money. **Journal of Economic Theory**, 4, 1972.

MAGALHÃES, A. F. R. **Os bancos centrais e sua função reguladora da moeda e do crédito**. Rio de Janeiro: A casa do livro, 1971.

MAZZUCHELLI, F. **Os anos de chumbo**: economia e política internacional no entre guerras. São Paulo: UNESP, 2006, p. 51-70.

MENDONÇA, H. F. A teoria da independência do banco central: uma interpretação crítica. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 101-127, jan./mar. 2000.

_____. **Independência do banco central, âncoras nominais e coordenação de políticas:** uma análise de diversos mecanismos de estabilização. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2001.

_____. Independência do banco central e coordenação de políticas: vantagens e desvantagens de duas estruturas para estabilização. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 23, n. 1 (89), p. 109-120, jan./mar. 2003.

MINSKY, H. **Stabilizing an unstable economy**. New Haven: Yale University Press, 1986.

MOLLO, M. L. R. Ortodoxia e heterodoxia monetárias: a questão da neutralidade da moeda. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 24, n. 3, jul./set. 2004.

MONTES, G. C. **Reputação, credibilidade e transparência da autoridade monetária:** a eficácia da política monetária sob a hipótese da não-neutralidade da moeda. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

MORAIS, L. A evolução institucional do Banco Central e as mudanças de política monetária no Brasil no período 1964-1998. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 4, n. 6, p. 195-220, 2005.

NOVELLI, J. M. N. **Instituições, política e idéias econômicas:** o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998). São Paulo: Annablume, FAPESP, 2001.

NUNES F. A. **Teoria macroeconômica e fundamentos microeconômicos**. 134 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.

O BARÃO da Baía beija a lona. **Revista Veja**, São Paulo, p. 85-87, 16 ago. 1995.

OLIVEIRA, G. C. O comportamento do crédito e a reação do Banco Central e do sistema financeiro público e privado aos efeitos da crise internacional. *In*: ENCONTRO INTERNACIONAL DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2, UFRGS, Porto Alegre, 2009.

OLIVEIRA, G. C.; DAMASCENO, A. Sete anos de inflation targeting no Brasil: balanço e aperfeiçoamentos necessários. **Bahia Análise & Dados**, v. 16, p. 569-583, 2007.

OLIVIERI, C. Política, burocracia e redes sociais: as nomeações para o alto escalão do Banco Central do Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 29, p. 147-168, 2007.

PRATES, D. M. **Crise financeira dos países “emergentes”:** uma interpretação heterodoxa. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2002.

- RIBEIRO, C. A. **Casimiro Ribeiro II (depoimento, 1989)**. Rio de Janeiro: CPDOC/Banco Central do Brasil, 1990.
- RIGOLON, F. Independência do banco central: teoria e implicações para o Brasil. **Ensaio BNDES**, Rio de Janeiro, n. 3, abr. 1997.
- ROMERO, C.; RIBEIRO, A. A. Os bastidores da crise. **Valor Econômico**, Brasília, 13 nov. 2009.
- ROGOFF, K. The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. **The Quarterly Journal of Economics**, Nov. 1985.
- SADDI, J. **O poder e o cofre**: repensando o Banco Central. São Paulo: Texto novo, 1997.
- SANTOS, F. G. M. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. p. 75-204.
- SICSÚ, J. Keynes e os novos-keynesianos. **Revista de Economia Política**, v. 19, n. 2, p. 84-102, 1999.
- SILVA, D. L. **O procedimento judicial e o custo do dinheiro para pessoas jurídicas no mercado de crédito bancário no Brasil (1994-2004)**. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.
- SILVA, A. L.; YEUNG, L. L. T.; CARVALHO, C. E. **Insegurança jurídica do devedor**: seleção adversa e custo do crédito no Brasil. São Paulo, 2010, 21 p. Mimeografado.
- TAYLOR, J. B. Discretion versus policy rules in practice. **Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy**, n. 39, 1993.
- TEIXEIRA, M. A. O caso Marka e FonteCindam. **Resenha BM&F**, São Paulo, n. 131, 1999.
- VERÇOSA, H. M. D. **Bancos centrais no direito comparado**: o Sistema Financeiro Nacional e o Banco Central do Brasil –o regime vigente e as propostas de reformulação. São Paulo: Malheiros, 2005.
- WALSH, C. Optimal contracts for central bankers. **The American Economic Review**, v. 85, n. 1, Mar. 1995.

GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL: EVOLUÇÃO INSTITUCIONAL, TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO E RESULTADOS RECENTES*

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é, em primeiro lugar, descrever o processo de criação, no Brasil, de um departamento responsável pelo gerenciamento da dívida pública,¹ no âmbito da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda (MF). Este processo, iniciado em meados da década de 1980 com a criação da STN e concluído em 2005 – ano das primeiras emissões de títulos da dívida externa realizadas diretamente pelo Tesouro –, se confundiu no Brasil com a separação institucional entre gestão da dívida pública e gestão da política monetária, antes concentradas no Banco Central do Brasil (Bacen). Neste contexto, pretende-se evidenciar que a evolução institucional da gestão da Dívida Pública Federal acompanhou e refletiu: de um lado, a crescente relevância do endividamento público para a macroeconomia brasileira e as finanças públicas; e, de outro, a aproximação entre o gerenciamento da dívida brasileira e as práticas de governança consagradas internacionalmente.

Em segundo lugar, este capítulo busca descrever as técnicas de planejamento estratégico utilizadas pelo Tesouro com vista à proposição das diretrizes para a composição da DPF, diretrizes estas que são aprovadas anualmente pelo MF. Entre os documentos públicos gerados a partir do planejamento estratégico da dívida sobressai o Plano Anual de Financiamento (PAF) da Dívida Pública. O PAF, publicado desde 2001 sempre ao início de cada ano, condensa o esforço de planejamento do Tesouro, ao definir o objetivo do gerenciamento da dívida no país – minimização dos custos no longo prazo, condicionada à assunção de níveis prudentes de risco – e divulgar as diretrizes para sua administração, bem como metas anuais para os principais indicadores da DPF.

Um terceiro objetivo deste capítulo é a apresentação da evolução recente da gestão da DPF, bem como da trajetória do endividamento público brasileiro. Espera-se com isto evidenciar os avanços institucionais, de governança e técnicos associados à administração da dívida pública no país.

* Este capítulo é o resultado de esforço coletivo do corpo técnico da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em especial da Secretaria Adjunta III, responsável pela gestão da Dívida Pública Federal (DPF). O presente texto se apoia amplamente em: Ferreira (2006) e STN e BIRD (2009).

1. Conforme a literatura internacional, Debt Management Office (FMI; BIRD, 2001a).

Para atender aos objetivos descritos, dividimos este capítulo em quatro seções. A seção 2, conceitual, define endividamento público, discute suas funções e apresenta os principais indicadores de dívida para o Brasil. As três seções subsequentes buscam desenvolver cada um dos objetivos traçados para o capítulo, respectivamente: evolução institucional do gerenciamento da dívida pública no Brasil, planejamento estratégico da dívida e sua evolução recente.

2 DÍVIDA PÚBLICA NO BRASIL: CONCEITO, FUNÇÕES E PRINCIPAIS INDICADORES

2.1 As funções clássicas do endividamento público

Em termos amplos, a dívida pública consiste em obrigações financeiras de entidades públicas para com terceiros. A chamada “identidade orçamentária do governo” ajuda a perceber que, ao lado de impostos e expansão monetária, a contratação de dívida pública nova constitui uma das formas de financiamento da despesa pública,

$$G + iD \equiv T + \Delta D + \Delta M \quad (1)$$

em que G é o gasto público em consumo e investimento, i expressa a taxa de juros média sobre a dívida pública, D o estoque de dívida pública no início do período, T os impostos arrecadados, ΔD a variação da dívida pública e ΔM a variação da base monetária.²

A definição ampla de dívida pública, bem como a sua interdependência com a política macroeconômica, permite introduzir as principais funções do endividamento público destacadas pela literatura, a saber:

1. Financiamento do governo – suavização intertemporal do padrão de gastos públicos por meio de variações no endividamento do governo: mencionada anteriormente, a suavização dos gastos se relaciona aos efeitos dos ciclos e choques sobre as receitas tributárias. Na ausência de quaisquer fontes de crédito ao governo e supondo que não haja variação na oferta monetária, flutuações no nível de atividade econômica doméstica que resultassem em variação no valor de impostos arrecadados pelo governo afetariam o nível de gastos públicos. Neste sentido, a dívida pública ajuda a contornar as dificuldades práticas envolvidas em mudanças tempestivas da política fiscal, ao mesmo tempo em que distribui melhor o ônus dos ajustes da economia entre diferentes gerações.

2. Ainda que a expansão monetária seja uma forma de financiamento da despesa pública nominal, a evolução institucional das economias modernas aponta no sentido de se evitar usar este instrumento, por causa de possíveis efeitos inflacionários sobre a economia.

Ainda no que tange ao financiamento do governo, normalmente é a dívida pública que permite o atendimento de despesas emergenciais (como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais, guerras etc.), além de viabilizar a constituição de fundos públicos voltados ao financiamento de grandes projetos de investimento com horizonte de médio e longo prazos – como em transportes, energia, saneamento básico etc.

2. Instrumento de política monetária: a dívida pública, em particular os títulos públicos, também constitui instrumento essencial de atuação diária do Bacen para o controle da liquidez em mercado. As chamadas operações de mercado aberto (*open market*), realizadas pelo Bacen por meio de leilões diários de compra e venda de títulos públicos,³ são consideradas o instrumento prático mais eficaz para o gerenciamento da liquidez da economia, uma vez que permitem atuação direta e mais fina da autoridade monetária sobre o nível de reservas bancárias dos bancos comerciais, ou seja, sobre um dos componentes da base monetária.⁴
3. Desenvolvimento de uma estrutura a termo de taxa de juros referencial para toda a economia: a dívida pública, por representar obrigação do único agente da economia, o Estado, capaz de compulsoriamente extrair renda da sociedade por meio da cobrança de impostos e, além disso, emitir moeda (poder de *seignorage*), em teoria se apresenta como o passivo com menor risco de crédito do sistema econômico. Isto significa que a formação da taxa de juros de uma dívida privada com as mesmas características e prazos da dívida do governo toma como referência a taxa de juros dos títulos públicos, sendo acrescida do *spread* relacionado ao risco de crédito do devedor, entre outros fatores. Sendo assim, desenvolver uma curva de rendimentos (*yield curve*⁵) com prazos mais longos para os títulos públicos permite a precificação de passivos – e, por tabela, também ativos – de todos os demais agentes da economia, auxiliando consideravelmente o desenvolvimento do mercado de capitais.

3. Em geral, há dois tipos de operações de mercado aberto que os Bancos Centrais podem realizar: *i*) operações definitivas (compra ou venda definitivas de títulos); e *ii*) operações compromissadas (operações de compra de títulos públicos com compromisso de revenda em uma data predeterminada, ou de venda com compromisso de recompra também em uma data predeterminada).

4. Outros instrumentos de política monetária relacionados ao controle da liquidez são: os recolhimentos compulsórios pelo Bacen sobre depósitos do público nos bancos comerciais e o redesconto ou assistência financeira de liquidez. Menos comuns, considerados instrumentos não convencionais de política monetária, existem ainda os controles diretos sobre crédito ou taxa de juros.

5. A curva de rendimentos é uma curva descritiva – não teórica, portanto – que mostra o valor atribuído a taxas de juros para contratos de dívida semelhantes em tudo, exceto pelo prazo de maturação. Em geral, sua inclinação é positiva, isto é, maiores prazos de endividamento embutem taxas de juros maiores.

Os instrumentos de endividamento do governo para a consecução destas funções são os mais variados e se diferenciam, entre outros aspectos, por: moeda de denominação da dívida – doméstica ou estrangeira; prazos de maturação diferentes – do curto prazo (vencimento até 12 ou 24 meses) ao longo prazo (até 20, 30 ou 40 anos); indexadores – tais como índice de preços, taxa de juros flutuante, taxa de juros pré-fixada etc.; e possibilidade ou não de negociação em mercado secundário – o primeiro caso, característico da dívida mobiliária, o segundo, característico da dívida contratual.

A fundamentação teórica para o gerenciamento ativo da dívida pública reside na evidência empírica de que a hipótese de Equivalência Ricardiana⁶ não é válida. Usando três abordagens diferentes, Vieira (2005) avalia a existência de Equivalência Ricardiana no Brasil. Os resultados gerais encontrados sugerem a não validade da hipótese, o que é compatível com o relativamente baixo acesso ao crédito por parte substancial da população brasileira. O relaxamento da hipótese de Equivalência Ricardiana faz que o gerenciamento da dívida pública seja, de fato, relevante, quer na busca pela suavização dos gastos do governo, quer na busca por outros objetivos, tais como completar mercados ou sinalizar compromissos com uma determinada política econômica.

Por fim, é importante destacar que a gestão da dívida pública atua diretamente sobre sua composição, em termos de prazos e indexadores, com vista ao alcance de objetivos previamente delineados, e considera o *trade-off* entre custos e riscos inerentes aos instrumentos de financiamento do governo (MISSALE, 1999, capítulo 1). Por exemplo, para países como o Brasil, com mercados financeiros internos não completamente desenvolvidos e, ao mesmo tempo, sujeitos a variações imprevistas mais amplas da taxa de câmbio, a dívida pública denominada em US\$ em geral carrega um custo menor, embora associado a um risco de mercado mais alto (neste caso, risco de desvalorizações abruptas da moeda nacional); por outro lado, títulos de dívida denominados em moeda local e com taxas de juros pré-fixadas possuem, para o governo, risco de mercado baixo, não obstante seu custo mais elevado.⁷ Nestas circunstâncias, não é somente a construção de trajetória sustentável para a dívida pública que depende da política fiscal, mas a composição da dívida também impacta as finanças públicas como um todo ao amplificar ou suavizar os efeitos de choques na economia sobre o as contas do governo.⁸

6. A Equivalência Ricardiana – também conhecida como Equivalência Barro-Ricardo – sugere que os consumidores internalizam em suas decisões de consumo-poupança a restrição orçamentária governamental. Por isto, variações no déficit público não alteram suas decisões de consumo-poupança. Consequentemente, pela Equivalência Ricardiana, independente de o governo financiar o aumento de seus gastos por meio de elevações de impostos ou por meio de aumento na dívida pública, o nível de demanda agregada da economia não se altera. Ver a respeito Barro (1974).

7. A seção 4 deste capítulo, dedicada ao planejamento estratégico da dívida na STN, realiza discussão mais aprofundada do *trade-off* entre custo de financiamento do governo e risco.

8. No Brasil recente, por exemplo, a composição da dívida pública, em específico da DLSP, suavizou os impactos da crise financeira global sobre as finanças públicas, pois a alta do dólar conduziu a uma redução do endividamento líquido do setor público como um todo, haja vista sua posição credora em moeda estrangeira – especialmente, devido ao alto nível de reservas internacionais. Entre julho e dezembro de 2008, antes e depois da falência do Banco de Investimento Lehman Brothers, a DLSP caiu de 42% para 38,8% do produto interno bruto (PIB); no mesmo intervalo a média mensal da taxa de câmbio R\$/US\$ saltou de R\$ 1,62 para R\$ 2,39, e os ativos externos líquidos do setor público em R\$ passaram de 7,2% para 11,% do PIB, o que explica boa parte da redução verificada da DLSP.

2.2 Principais medidas e indicadores de endividamento público no Brasil⁹

No Brasil a definição de responsabilidades no que tange ao gerenciamento da dívida pública é dada, atualmente, pelo Decreto nº 6.764, de 10 de fevereiro de 2009. Seu Art. 1º estipula como atribuição do Ministério da Fazenda a “administração das dívidas públicas doméstica e externa”. O mesmo Decreto, em seu Art. 21, especifica como responsabilidade da STN “administrar as dívidas públicas mobiliária e contratual, interna e externa, de responsabilidade direta ou indireta do Tesouro Nacional.”

Em termos práticos, cabe notar que o planejamento estratégico e a administração da dívida pública pelo Tesouro envolvem, fundamentalmente, a atuação sobre a DPF, *grossa modo* a “dívida de responsabilidade direta do Tesouro Nacional”, a qual é gerenciada pela sua Secretaria Adjunta III (SECAD III). Já a dívida de “responsabilidade indireta” do Tesouro Nacional – por exemplo, as de suas empresas e dos estados e municípios que são garantidas pela União – é influenciada e monitorada pelas atividades do conjunto da STN.

A medida mais utilizada para expressar o endividamento público brasileiro é a de Dívida Líquida do Setor Público (DLSP). Conforme Bacen (2008a, p. 131), a DLSP

(...) corresponde ao saldo líquido do endividamento do setor público não financeiro e do Banco Central com o sistema financeiro (público e privado), o setor privado não financeiro e o resto do mundo (...). Entende-se por saldo líquido o balanceamento entre as dívidas e os créditos do setor público não financeiro e do Bacen.

O conceito de setor público utilizado – setor público consolidado – engloba, desta forma, a quase totalidade do setor público, ao considerar as administrações diretas federal, estadual e municipal, o sistema público de previdência social, Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), parte da administração direta federal, as administrações indiretas (pertencentes aos governos federal, estaduais e municipais), as empresas estatais não financeiras dos três entes federativos¹⁰ e o Bacen (integrante do governo central). A figura 1 a seguir permite visualizar o setor público consolidado a partir de três agregações básicas: governo central, governos subnacionais e estatais – não financeiras.

9. Este item se baseia em STN e BIRD (2009, parte I, capítulo 4) e STN (2009).

10. Com o Decreto nº 6.867, de 29 de maio de 2009, as estatísticas de DLSP passaram a excluir de sua abrangência as empresas do Grupo Petrobras. Em Bacen (2009) adverte-se que “com vistas a possibilitar a comparabilidade dos resultados em relação aos períodos anteriores, o cálculo dos diversos indicadores retroagiu a dezembro de 2001, sendo promovidas as devidas atualizações nas séries temporais disponíveis no *site* do Banco Central”. Neste capítulo, as estatísticas de DLSP apresentadas, em linha com a alteração metodológica, também excluem o Grupo Petrobras.

FIGURA 1
Setor público consolidado



Fonte: Bacen (2009).

A DLSP, em comparação a medidas de dívida bruta, traz a vantagem de estimar, ao lado das obrigações, a capacidade de pagamento líquida do setor público. Esta abrangência também permite a exclusão das relações de endividamento cruzadas entre os entes, como o saldo da conta única do Tesouro no Bacen, que é um direito do governo federal e uma obrigação do Bacen, que se cancelam mutuamente sob a ótica do conjunto do setor público consolidado.

A tabela 1, construída pelo Tesouro Nacional, a partir de informações brutas do Bacen, busca agregar os principais ativos e passivos da DLSP sem relações cruzadas.

TABELA 1
Composição da Dívida Líquida do Setor Público sem relações cruzadas¹ – dezembro de 2008
 (Em milhões)

Ativos	-851.486	Passivos	2.005.118
1. Governo central	-761.978	5. Governo central	1.891.658
1.1 Governo federal	-299.381	5.1 Governo federal	1.393.305
Recursos do fat	-153.635	Dívida mob. do Tesouro Nacional	1.244.991
Outros fundos	-66.250	Dívida securitizada e títulos da dívida agrária (TDA)	19.832
Créditos a inst. financ. oficiais	-43.087	Dívida externa líquida	126.456
Outros créditos	-33.922	Dívida bancária	2.025
Outros	-2.488	5.2 Banco Central	498.353
1.2 Banco Central	-462.597	Base monetária	147.550
Reservas internacionais	-452.871	Operações compromissadas	325.155
Créditos a instituições financeiras	-9.726	Dívida externa	-30.239
2. Governos estaduais	-36.168	Outros depósitos no Bacen	55.887
3. Governos municipais	-4.878	6. Governos estaduais	63.088
4. Empresas estatais	-48.462	Dívida externa líquida	16.054
4.1 Federais	-47.704	Renegociação Lei nº 8727/1993	17.530
4.2 Estaduais	-688	Outras dívidas	29.504
4.3 Municipais	-70	7. Governos municipais	9.130
		Dívida externa líquida	2.500
		Renegociação Lei nº 8727/93	1.422
		Outras dívidas	5.208
		8. Empresas estatais	41.242
		8.1 Federais	22.778
		Dívida interna	18.536
		Dívida externa líquida	4.242
		8.2 Estaduais	18.271
		8.3 Municipais	193
		DLSP	1 153 631
		DLSP/PIB (%)	38,8

Fontes: Bacen, tabelas especiais (dívida líquida e necessidades de financiamento do setor público) e séries temporais.

Nota: ¹ Exceto ativos das empresas estatais que incluem carteiras de títulos públicos das estatais, ao mesmo tempo um passivo do governo federal incluído em dívida mobiliária do Tesouro Nacional.

Alguns aspectos da tabela acima merecem destaque. Do lado dos ativos, expressos em números negativos – por se tratar de uma tabela de endividamento –, cinco itens respondem por cerca de 90% dos direitos do setor público consolidado contra os demais agentes econômicos, a saber: as reservas internacionais, os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), outros fundos do governo federal, créditos do governo federal a instituições financeiras oficiais¹¹ e os ativos das estatais federais.¹² No passivo observa-se concentração ainda maior: a dívida mobiliária do Tesouro Nacional, as operações compromissadas do Bacen, a base monetária e a dívida externa do governo federal representam 92% das obrigações.

A DLSP consiste no principal indicador de endividamento utilizado pelo governo para decisões de política econômica. A este respeito deve-se salientar que ao refletir a dinâmica de passivos e ativos do setor público, a DLSP procura exprimir, em sua evolução, o esforço fiscal do governo – representado pela trajetória do resultado primário¹³ –, a incidência dos juros líquidos sobre obrigações, bem como os ajustes patrimoniais – “esqueletos” e privatizações – e metodológicos (cambiais) sobre o endividamento público.¹⁴ Em seus relatórios fiscais, inclusive, o governo federal inclui o objetivo de manter trajetória sustentável para relação DLSP/PIB, além de apresentar na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estimativa de evolução do referido indicador para o ano corrente e os três anos seguintes, com base em expectativas para custo de carregamento da dívida, crescimento econômico e meta de superávit primário.

Quanto às limitações da DLSP, vale pontuar duas dificuldades relacionadas ao uso do indicador como sinalizador de decisões-chaves de política fiscal: a falta de consenso entre analistas sobre a adequação dos ativos e passivos considerados na estatística, especialmente quanto à liquidez de alguns ativos e a existência de metodologias alternativas de precificação tanto dos créditos quanto dos direitos e obrigações.

Já a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), como seu próprio nome sugere, consiste em uma medida bruta de endividamento – tal qual a DPF analisada mais à frente –, ou seja, não considera os ativos do setor público. O conceito de governo geral empregado abrange governo federal, governos estaduais e governos municipais, ou seja, equivale ao setor público consolidado, sem o Bacen e as empresas estatais. Para melhor refletir mudanças efetivas no patrimônio do governo,

11. Que incluem, por exemplo, operações junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

12. Os ativos das empresas estatais federais incluem carteira de títulos públicos, ao mesmo tempo um passivo do governo federal (ver observação à tabela 1). Em dezembro de 2008 a carteira de títulos públicos das Estatais Federais chegou a R\$ 27,1 bilhões, ou seja, dos R\$ 47,7 bilhões em ativos das estatais federais, R\$ 20,1 bilhões são líquidos de relações cruzadas.

13. Por exemplo, o simples ingresso de recursos de tributos nos cofres públicos de estados e municípios amplia seus ativos (depósitos à vista), enquanto despesas primárias em consumo ou investimento diminuem ativos (depósitos à vista).

14. Ver quadro 6, *Evolução da Dívida Líquida: fatores condicionantes*, em Bacen (2009).

o indicador passou recentemente a computar as operações compromissadas do Bacen com o mercado.¹⁵ Note-se, ainda, que a DBGG, tal qual a DLSP, permite a exclusão de dívidas intragovernamentais.

TABELA 2

Dívida bruta do governo geral sem relações cruzadas – composição dezembro de 2008

(Em milhões)

1. Governo federal	1.385.649
Dívida mobiliária do Tesouro Nacional	1.244.991
Dívida securitizada e TDA	19.832
Aplicações de entidades da administração pública federal ¹	-21.769
Aplicações dos governos subnacionais	-6.322
Dívida bancária	2.103
Dívida externa	126.456
Outras dívidas	20.358
2. Banco Central	325.155
Operações compromissadas	325.155
3. Governos estaduais	23.331
Dívida bancária	7.276
Dívida externa	16.054
4. Governos municipais	6.753
Dívida bancária	4.253
Dívida externa	2.500
DBGG	1.740.888
DBGG/PIB (%)	58,6

Fonte: Bacen, *nota para Imprensa, Política Fiscal*, 29 de julho de 2009, quadro 18.

Nota: ¹ Inclui aplicações da Previdência Social, do Fundo de Amparo ao Trabalhador e de outros fundos.

A tabela 2 mostra que, em dezembro de 2008, a DBGG somou R\$ 1,74 trilhão, aproximadamente 58,6% do PIB. Além disto, como se pode verificar pelos dados apresentados, praticamente a totalidade da DBGG é explicada pela soma dos passivos do governo federal¹⁶ às operações compromissadas do Bacen, totalizando 57,6% do PIB.

15. A inclusão das operações compromissadas do Bacen como parte da DBGG se deu por meio de alteração metodológica em 2008. Até então, estas operações eram desconsideradas do indicador, enquanto se contabilizava o valor da carteira de títulos do Tesouro no Bacen. Com a mudança, suprimiu-se da DBGG a carteira de títulos do Tesouro no Bacen e incluíram-se as operações compromissadas do Bacen com o mercado. A mudança foi justificada nos seguintes termos: com a proibição pela Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de emissão de títulos novos pelo Bacen, o Tesouro ampliou aportes de títulos no Bacen, não por razões fiscais, mas para a operacionalização da política monetária – daí sua exclusão da DBGG; já em relação às operações compromissadas, vendas de títulos do Tesouro pelo Bacen ao mercado com compromisso de recompra, sua estreita relação com a dívida do Tesouro em mercado – ambas obrigações do setor público com o setor financeiro – explica a inclusão. Ver a respeito, Bacen (2008b).

16. Quase totalmente representados pela Dívida Mobiliária do Tesouro Nacional – ou seja, a Dívida Pública Mobiliária Federal Interna (DPMFI) – e pela Dívida Pública Federal Externa (DPFe), que juntas recebem o nome de Dívida Pública Federal.

A não contabilização de ativos financeiros pela DBGG traz a vantagem de evidenciar o montante efetivo das obrigações do governo geral junto ao setor privado, ao setor público financeiro e ao resto do mundo. Ao lado de indicadores como o prazo médio e o percentual vincendo em 12 meses da dívida, entre outros, a DBGG possibilita uma primeira aproximação das pressões exercidas pelo governo sobre os excedentes financeiros da economia e do resto do mundo. Por outro lado, em contraste com a DLSP, a DBGG não captura eventuais efeitos do endividamento público sobre ativos financeiros do governo ou sobre a relação Tesouro/autoridade monetária (Bacen). Por exemplo, a compra de reservas internacionais financiada com emissão de títulos do Tesouro, a despeito de elevar a DBGG, não representa alteração imediata no patrimônio líquido do governo central – governo federal e Bacen. Trata-se, neste exemplo, de aumento de passivo (dívida mobiliária) compensado por igual crescimento do ativo (reservas internacionais); ao contrário, a DLSP evidencia mais claramente alterações passivas e ativas na estrutura do patrimônio público.¹⁷

Por fim, o conceito de Dívida Pública Federal representa a soma das dívidas interna e externa de responsabilidade direta do governo federal. Denomina-se Dívida Pública Mobiliária Federal Interna à parcela interna da DPF, aquela cujos fluxos de recebimento e pagamento são realizados em reais (R\$); a dívida externa, cujos fluxos de recebimento e de pagamento são moeda estrangeira, é chamada de Dívida Pública Federal Externa.

A DPMFi, no que se refere aos seus detentores, pode estar em poder do Bacen ou do público – o qual inclui fundos públicos, outros entes de governo, empresas estatais, setor privado e não residentes. Para fins de análise de riscos e custos do endividamento público brasileiro a carteira de títulos do Tesouro Nacional no Bacen não é computada,¹⁸ tendo em vista que esta dívida do governo federal reflete fundamentalmente a dinâmica das relações Tesouro/autoridade monetária, marcada pelas necessidades de gestão da política monetária. Assim, os principais relatórios e estatísticas divulgados pelo Tesouro Nacional sobre a DPF somente incluem a dívida em poder do público.¹⁹ O mesmo procedimento será adotado neste capítulo.

Representando ao final de 2008 mais de 90% da DPF (tabela 3), a DPMFi é composta basicamente pelos títulos emitidos pelo Tesouro para venda em leilões ao público. As características dos títulos, em termos de indexadores, fluxos de pagamento e prazos normalmente ofertados são resumidas no quadro 1 a seguir.

17. Ao longo do tempo, contudo, a compra de reservas internacionais não é neutra do ponto de vista fiscal e a DLSP também expressa isto: seu custo de carregamento é dado pela diferença entre juros internos e juros obtidos com a remuneração das reservas, nestes incluída a variação cambial do período.

18. Como, aliás, também ocorre na apresentação da DBGG. Ver nota 17.

19. Entretanto, o anexo estatístico de STN, *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal*, disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br>, apresenta o valor da carteira de títulos do Tesouro no Bacen. Em dezembro de 2008, a DPMFi em poder do Bacen chegou a R\$ 494,3 bilhões, pouco mais de 39% da DPMFi em poder do público (R\$ 1.264,8 bilhões).

QUADRO 1
DPMFi – características dos instrumentos de financiamento do Tesouro Nacional¹

	Título	Indexador	Fluxo de pagamentos	Prazos
LFT	Letras Financeiras do Tesouro	Pós-fixado: rentabilidade diária vinculada à taxa de juros do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (SELIC)	No vencimento	4 ou 6 anos
NTN-B	Nota do Tesouro Nacional, série B	Pós-fixado: rentabilidade vinculada à inflação medida pelo IPCA acrescida de juros definidos no momento da compra	Semestralmente (cupom de juros) e no vencimento (principal)	3, 5, 10, 20, 30 e 40 anos
LTN	Letras do Tesouro Nacional	Pré-fixado: rentabilidade definida (taxa fixa) no momento da compra	No vencimento	6, 12 ou 24 meses
NTN-F	Nota do Tesouro Nacional, série F	Pré-fixado: rentabilidade definida (taxa fixa) no momento da compra	Semestralmente (cupom de juros) e no vencimento (principal)	3, 5 ou 10 anos

Elaboração própria.

Nota: ¹ Os prazos refletem a estratégia de emissão atualmente em vigor no Tesouro, mas podem variar.

Já a DPFe, que em dezembro de 2008 equivalia a 9,5% da DPF, divide-se em dívida mobiliária (títulos soberanos) e dívida contratual com fluxos de recebimentos e pagamentos em moeda estrangeira.²⁰ A dívida mobiliária externa, atualmente em 76,2% da DPFe ao final de 2008, é composta por títulos emitidos no mercado internacional. Desde 2006, em razão da melhoria das contas externas e diminuição acentuada das necessidades de financiamento do balanço de pagamentos, as emissões de títulos da dívida mobiliária externa têm tido caráter prioritariamente qualitativo, direcionado à criação de curva de referência de longo prazo no exterior, em moeda estrangeira e local.²¹ Por outro lado, a dívida contratual externa é firmada diretamente com o credor, mediante assinatura de contrato por meio do qual se estabelecem volume, prazo, esquema de amortização e taxas envolvidas. Diferentemente da dívida mobiliária externa, atualmente a dívida contratual externa, em torno de 23,8% da DPFe em dezembro de 2008, vincula-se ao financiamento de projetos específicos – infraestrutura, saneamento básico, modernização administrativa, projetos sociais etc. –, geralmente negociados junto a organismos multilaterais (Banco Mundial (BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)). Menos comum, a dívida contratual também é pactuada com credores privados e agências governamentais – tais como KfW Bankengruppe, United States Agency for International Development (USAID) – e Japan Bank for International Development (JBIC).

20. Note-se que a dívida externa pode ser denominada em moeda local. Esta é a característica principal dos títulos denominados BRLs – títulos da dívida brasileira vendidos no exterior, mas referenciados em real – emitidos pela primeira vez em 2005: os recebimentos e pagamentos são feitos em dólar, mas a denominação da dívida é feita em real, o que transfere o risco de taxa de câmbio para o credor externo.

21. A seção 5 deste capítulo desenvolve o tema.

TABELA 3
Dívida Pública Federal – dezembro de 2008

	R\$ bilhões	DPF (%)	DPMFi e DPFe (%)
1. DPMFi	1.264,8	90,5	100,0
Títulos públicos federais ofertados em leilão	1.218,3		96,3
Dívida securitizada	15,1		1,2
Títulos da dívida agrária (TDA)	4,7		0,4
Outras	26,7		2,1
2. DPFe	132,5	9,5	100,0
2.1 Dívida mobiliária externa	100,9		76,2
2.2 Dívida contratual externa	31,6		23,8
Junto a organismos multilaterais	26,5		
Junto a bancos privados e agências governamentais	5,1		
DPF	1.397,3		
DPF/PIB (%)	47,0		

Fonte: STN, *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

Em dezembro de 2008 a DPF somou R\$ 1.397,3 bilhão, representando aproximadamente 47,0% do PIB. Note-se que a DPF compõe o passivo tanto da DLSP como da DBGG e, em termos aproximados, corresponde a 69,7% dos passivos da primeira e 80,3% da segunda (conforme as tabelas 1, 2 e 3, dados referentes a dezembro de 2008).

O peso atual da DPF no endividamento público brasileiro aponta para a importância destacada de seu gerenciamento pela STN. Mas esta concentração da dívida pública brasileira nas mãos do governo federal nem sempre representou a realidade institucional brasileira, ao contrário, é o resultado recente de um processo histórico-institucional marcado, entre outros aspectos, por alienação e saneamento de ativos produtivos estatais (setor produtivo estatal), rearranjos federativos importantes e mudanças legislativas de vulto. As empresas estatais, hoje com participação modesta no endividamento líquido do setor público consolidado (0,9% da DLSP em dezembro de 2008), nos anos 1980 estiveram no epicentro da crise do endividamento público externo (em 1983, por exemplo, a dívida líquida das estatais representava 52,3% da DLSP); foi somente após as privatizações da década seguinte, a assunção de obrigações pela União e os aportes de recursos do Tesouro que, do ponto de vista patrimonial, o setor produtivo estatal se equilibrou.²²

22. Em janeiro de 1998, mesmo após o início do processo de privatização, o peso da dívida líquida das estatais na DLSP somava 8%.

Em concomitância, o processo de renegociação da dívida de estados e municípios na segunda metade dos anos 1990, a assunção destas dívidas pelo governo federal, os programas de ajuste fiscal subnacionais daí derivados, e o estabelecimento de limites ao endividamento para os entes regionais e locais,²³ ao regular a capacidade de endividamento de estados e municípios, na prática, implicou maior controle do governo federal sobre o total da dívida pública. Também aqui, tal qual no setor produtivo estatal, se observa redução do peso do endividamento líquido dos entes regionais na DLSP: de 37,1%, em janeiro de 1998, para 31,5% da DLSP em junho de 2008; em contraste, aumenta o peso da dívida líquida federal na DLSP, de 55,0% para 67,6% no mesmo período.²⁴

A crescente relevância da DPF no conjunto do endividamento público brasileiro contribuiu para a ampliação da capacidade de gestão da União. A paulatina concentração da administração da dívida federal pela Secretaria do Tesouro Nacional acompanhou e reforçou estes processos.

3 A SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL E A GESTÃO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL: ASPECTOS INSTITUCIONAIS

3.1 Origens da Secretaria do Tesouro Nacional e o processo de separação institucional entre Gestão da Dívida Pública e Gestão da Política Monetária²⁵

A criação da STN, em março de 1986, logo após o anúncio do primeiro de uma série de choques heterodoxos de combate à inflação – o Plano Cruzado – que caracterizariam a gestão da política macroeconômica brasileira até o Plano Real de 1994, deve ser compreendida em meio ao contexto mais amplo que a cercou.

Poucos anos antes, no segundo semestre de 1982, eclodia a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento, a qual alijaria a América Latina dos mercados financeiros internacionais por praticamente uma década e desestruturaria as finanças públicas de países como o Brasil, fortemente endividados em moeda estrangeira e vitimados, desde 1979, por choques cambiais e de juros internacionais adversos. As contas nacionais brasileiras registrariam em 1981 o primeiro crescimento negativo do PIB desde o pós Segunda Guerra, o que voltaria a ocorrer em 1983, já em meio aos acordos assinados pelo governo com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

23. Os limites para a dívida pública de estados e municípios (dívida pública consolidada) foram definidos pela Resolução nº 40 do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001, de acordo com previsão da Constituição Federal (CF) e seguindo o disposto na LRF (Lei Complementar nº 101/2000). Esta última, em seu Art. 30 também estabeleceu prazo para a fixação, pelo Senado Federal e pelo Congresso Nacional, de limites ao endividamento global da União, o que até hoje não ocorreu.

24. A evolução da DBGG também ilustra o ganho de importância do endividamento federal no conjunto do governo brasileiro: em janeiro de 1998 a DPF representava 64,8% da DBGG; dezembro de 2008 subiu para 73% da DBGG – de acordo com a metodologia antiga – até 2007 – de cálculo para a DBGG; a série com a metodologia nova não retroage até 1998, por isso a opção pela comparação DPF – DBGG metodologia anterior.

25. Esta parte se baseia amplamente em Ferreira (2006).

A economia brasileira vivenciaria, a partir daí, período de forte instabilidade macroeconômica, evidenciada pelo descontrole inflacionário e pela semiestagnação do PIB por pelo menos uma década. Em simultâneo, avançava o processo de transição para a democracia, pontuado pelas greves na região do ABC paulista na passagem dos anos 1970 para os anos 1980, anistia política e adoção do pluripartidarismo, campanha das Diretas Já em 1984 e eleição – indireta – do primeiro civil para a Presidência da República, após 20 anos de regime militar. A crise da dívida e a crise fiscal – financeira do setor público, os acordos do país com o FMI e a abertura política contribuíram para explicitar algumas das principais fragilidades institucionais presentes no arcabouço de gestão de política macroeconômica no Brasil, entre outras:

- Dificuldades para a mensuração do déficit público, evidenciadas nas discussões dos empréstimos externos com o FMI. Dada a inexistência de medida confiável de caixa para a apuração do déficit, desenvolveu-se a metodologia “abaixo da linha”, com a utilização do conceito de necessidades de financiamento do setor público (NFSP).
- Posição do caixa do governo federal inadequadamente controlada, reflexo da proliferação do número de contas bancárias na administração pública.²⁶ O desconhecimento de contas nos diferentes órgãos levava a ineficiências de toda ordem, por exemplo, à contratação de dívida, pelo gestor, sem necessidade para cobrir necessidades mal apuradas de caixa (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008).
- Inexistência prática do monopólio de emissão de base monetária pelo Bacen. A conta movimento entre Bacen e Banco do Brasil (BB), o agente financeiro do governo federal, possibilitava a cobertura automática de saldos negativos das contas correntes do governo com emissões diretas de base monetária, ou de dívida emitida pelo Bacen sem autorização do Congresso Nacional.
- Proliferação de atividades de fomento, tipicamente fiscais, no balanço do Bacen, tais como: créditos subsidiados à indústria, crédito rural etc.
- Multiplicidade de orçamentos públicos. O Orçamento da União não contemplava, entre outras rubricas, as instituições financeiras do governo federal, o INSS e as empresas estatais.

Em suma, em meados de 1980, o desenho das instituições estatais responsáveis pela política econômica não separava claramente a gestão da moeda (e de preços) da gestão da política fiscal – especialmente gastos – e da dívida pública.

26. A este respeito, note-se que o governo federal não sabia exatamente o número de contas da administração direta mantidas na rede bancária, estimadas em 4 mil em 1984 e posteriormente contabilizadas em aproximadamente 12 mil.

A despeito da criação do Bacen duas décadas antes e dos avanços relacionados à criação de um mercado regular de dívida pública com vista ao financiamento não inflacionário do déficit público, a autoridade monetária ainda concentrava operações fiscais em seus ativos e administrava a dívida pública. Nesta situação, parte do déficit público se traduzia automaticamente em emissão monetária.

Além disto, o governo federal não contava com um planejamento central da execução financeira. Sobre este último aspecto, “(...) embora houvesse já uma centralização na arrecadação, por parte da Receita Federal, a execução dos gastos era incrivelmente descentralizada e sem controle (...)” (FERREIRA, 2006, p. 71). Como se verá a seguir, a criação da STN relaciona-se, em um primeiro momento, justamente com a iniciativa de centralização da execução financeira do governo federal.

Esse quadro de crise mais ampla do Estado brasileiro incidiu sobre a economia e a sociedade, chamando a atenção de especialistas dentro e fora da burocracia pública. Especificamente em relação ao reordenamento institucional da gestão macroeconômica, críticas e propostas de reformatação do aparato burocrático haviam começado a surgir já ao fim de 1970, ganhando força na década seguinte, em meio às negociações com o FMI e à mudança de regime político. Em 1984, um grupo de técnicos dos Ministérios da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), do BB e do Bacen deu o primeiro passo concreto do processo de reordenamento institucional da gestão macroeconômica brasileira, traduzido no Voto 283/1984 do Conselho Monetário Nacional (CMN), de 21 de agosto, o qual propunha quatro linhas de ação:

- inclusão, no Orçamento da União, de todos os gastos do governo;
- eliminação das funções de fomento do Bacen;
- redefinição do papel do Banco do Brasil na estrutura do governo federal, com sua transformação, essencialmente, em banco comercial; e
- transferência da administração da dívida pública do Bacen para o Ministério da Fazenda.

O referido Voto do CMN designou uma comissão para tratar do assunto, composta por membros dos órgãos afetados pelas medidas. A comissão concluiria um relatório em fins de novembro de 1984, desdobrando as linhas de ação definidas pelo CMN em oito propostas concretas, que abrangiam tanto a extinção da conta movimento quanto à criação da STN para execução financeira do orçamento pela Fazenda, e a migração da gestão da dívida pública do Bacen para a Fazenda.

As mudanças propostas, algumas delas inclusive discutidas e apresentadas em primeira mão ao novo presidente da República, Tancredo Neves, antes da posse – que não ocorreria em razão de seu falecimento²⁷ –, esperariam ainda algum tempo para serem implementadas. O fim da conta movimento teria lugar, por exemplo, em fevereiro de 1986, em meio ao lançamento do Plano Cruzado. Pouco depois seria editado o Decreto nº 92.452, de 10 de março de 1986, que daria origem à Secretaria do Tesouro Nacional.

Parte da estrutura formal do Ministério da Fazenda, à STN caberia inicialmente:

- planejar, normatizar, coordenar e controlar a programação e administração financeira do governo federal, ou seja, gerenciar o caixa da União;
- normatizar e responder pela contabilidade do governo federal;
- controlar riscos diretos e indiretos assumidos pelo Tesouro; e
- auditar os gastos da União.

Posteriormente, separar-se-ia no governo a execução orçamentária de seu controle. Isto se daria em 1994-1995 com a criação da Secretaria Federal de Controle (SFC), quando a STN deixaria de abrigar a auditoria interna do governo federal. Atualmente a SFC, não mais subordinada ao Ministério da Fazenda, compõe a estrutura da Controladoria Geral da União (CGU), órgão com *status* de ministério diretamente ligado à Presidência da República e que abriga, além das atividades de auditoria interna, a Ouvidoria da União.

A gestão da dívida pública, inicialmente ausente da estrutura original da STN, pouco depois começaria a ser transferida do Bacen para o Tesouro. Nas palavras de João Batista de Abreu, “(...) o Decreto (de criação da STN) já previa, naquela ocasião, a transferência da gestão da dívida pública do Bacen para o Tesouro, mas o Bacen foi contra, e a mudança ocorreu um ano depois” (*apud* FERREIRA, 2006, p. 94). Foi o que determinou o Decreto nº 94.443, de 12 de junho de 1987:

Art. 1º: Fica atribuída ao Ministério da Fazenda, a partir de 1º de janeiro de 1988, a competência para planejar, supervisionar, normatizar e controlar os serviços de colocação e resgate de títulos da dívida pública mobiliária federal.

§ 1º Cabe à Secretaria do Tesouro Nacional propor ao Ministro da Fazenda as normas, regulamentos e demais condições a serem observadas no exercício da competência de que trata este artigo.

27. O vice-presidente José Sarney tomaria posse em seu lugar. Em seu governo seria concluída a transição para a democracia, com a eleição de Congresso Constituinte, em 1986, a promulgação de nova Constituição Federal, em 1988, e a realização de eleições diretas para a Presidência da República, em 1989, a primeira depois de quase 30 anos.

Assim, em meio ao início de um longo processo de reorganização mais ampla das instituições e regras relacionadas às finanças públicas brasileiras – o qual incluiu, ainda nos anos 1980, o fim das atividades de fomento do Bacen, a unificação orçamentária da União, a unificação do caixa do governo federal, com a criação da conta única do Tesouro Nacional no Bacen e a proibição de financiamento do Tesouro pelo Bacen; passando na década seguinte pela conclusão da renegociação da dívida externa e renegociação das dívidas estaduais e municipais; e chegando a 2000 com a promulgação da Lei Complementar nº 101 (LRF)²⁸ –, teve lugar a paulatina concentração na STN das atividades de planejamento, execução, controle e pagamento da Dívida Pública Federal, interna e externa. Iniciada logo após a edição do Decreto nº 94.443/1987, a construção de *expertise* no Tesouro Nacional e a referida concentração de atribuições na Secretaria relacionadas ao endividamento público brasileiro passaram pelas seguintes etapas principais:

- Criação de duas coordenações na STN, em 1988, para abrigar a administração da dívida pública: Coordenação-Geral de Administração da Dívida Pública (CODIP), responsável pela administração da dívida interna; e Coordenação-Geral de Assuntos Externos (Corex), voltada ao registro contábil da dívida externa – posteriormente, como se verá, outras responsabilidades ligadas à dívida externa passariam ao Tesouro.
- Em 1989, a retomada dos pagamentos de juros e principal da dívida externa atrasados, referentes a 1987 e 1988, incluiu a emissão de títulos da dívida externa soberana brasileira – denominados Brazil Investment Bonds (BIBs) – com o aval da Secretaria do Tesouro Nacional, fato inédito até então.
- Participação de técnicos do Tesouro na reaproximação do país com os credores externos, iniciada em 1992. O acordo final da dívida externa, como visto, seria assinado em 1993, nos moldes do Plano *Brady*, com aprovação do Senado Federal. O Tesouro, também desde 1992, assumiria a responsabilidade pelos pagamentos relativos à dívida externa, antes sob a tutela da autoridade monetária.
- Em 1997, técnicos da STN visitaram diversos países da Europa, do Estados Unidos e do México para análise das respectivas estruturas de gestão da dívida pública. Começou aí o processo de convergência

28. Ver Decretos nºs 94.442/1987 e 94.444/1987 para o fim das operações de fomento do Bacen e unificação orçamentária. A conta única, em operação desde 1988, seguiu preceito constitucional (CF, Art. 164, § 3º), assim como a proibição de financiamento do Tesouro pelo Bacen (CF, Art. 164, § 1º). O acordo final de renegociação da dívida externa com os bancos privados foi assinado ao final de 1993 e implementado a partir de abril do ano seguinte via securitização da dívida contratual. Os principais marcos da renegociação das dívidas subnacionais foram as Leis nºs 8.727/1993 e 9.496/1997 e a Medida Provisória foi a nº 2.118/2000. Por seu turno, a LRF estabeleceu, entre outros dispositivos, a proibição de financiamento de um ente da federação por outro e limites para despesas com pessoal e estoque de endividamento.

entre a estrutura de administração da dívida da STN e o que o Banco Mundial denominaria em documentos posteriores de “melhores práticas internacionais”. Parte de um movimento mais amplo de profissionalização internacional da gestão da dívida pública, a reorganização da estrutura de gerenciamento da dívida pública na STN passaria pela criação, formalizada em 2001, de um “Departamento de Administração da Dívida” – SECAD III – no Tesouro, dividido em três áreas – Coordenações-Gerais – distintas, em substituição às duas anteriores: *front office*, responsável pelas emissões de títulos nos mercados interno e externo²⁹ e pela estratégia de curto prazo da dívida; *middle office*, com as atividades relativas ao planejamento de médio e longo prazos, gerenciamento de risco, acompanhamento macroeconômico, relacionamento com investidores e, mais recentemente – desde 2005 –, pesquisa e desenvolvimento relacionados à dívida pública; e *back office*, responsável pelo registro, controle e pagamento e acompanhamento orçamentário da dívida,³⁰ além da geração de estatísticas oficiais.

- A LRF, de maio de 2000, estabeleceu o prazo de dois anos para que o Bacen deixasse de emitir títulos da dívida interna. Com a medida, desde meados de 2002 os títulos da dívida mobiliária interna brasileira passaram a ser emitidos exclusivamente pelo Tesouro. Isto implicou que a política de *open market* do Bacen, daí em diante, passasse a se realizar apenas com títulos do Tesouro emitidos exclusivamente para a carteira do Bacen.
- Acordo de Transição entre a STN e o Bacen, de 7 de janeiro de 2004, com vista à transferência integral da gestão da dívida externa para o Tesouro. O Acordo estabeleceu para o ano seguinte a transferência das atividades de emissões, colocações, recompras e reestruturações de títulos da dívida soberana brasileira no exterior do Bacen para a STN. Antes disso, na prática, estas atividades eram decididas – quanto à conveniência, montante e forma – e executadas pela autoridade monetária. O Acordo constituiria um marco na gestão da dívida pública no país, pois completou a centralização da administração da DPF – interna e externa – na STN.

A enumeração dos fatos mais relevantes associados à centralização da gestão da dívida na STN, contudo, não revela os desafios e obstáculos presentes no processo. No início dos anos 1990, por exemplo, as condições de infraestrutura dificultavam a realização dos leilões da DPMFi:

29. Somente em 2005 as emissões externas passaram integralmente à alçada do Tesouro. Foi o que determinou o Acordo de Transição entre Tesouro e Bacen para a transferência integral da administração da dívida externa para a STN.

30. O item 3.2 a seguir detalha o processo de aproximação da estrutura de gerenciamento da dívida pública brasileira em relação às melhores práticas internacionais.

Naquela época, para falar com os bancos e fazer as operações, a tecnologia disponível trazia algumas dificuldades. Os telefones, por exemplo, eram a disco e não tínhamos acesso a agências de notícias ou precificação de ativos *on-line*. Os servidores que operavam as transações levavam horas para falar com os principais bancos. Para escrever os relatórios, redigia-se em papel e depois aguardava-se liberar um computador para fazer a transcrição definitiva (*apud* FERREIRA, 2006, p. 144).³¹

As propostas dos bancos para a compra de títulos públicos eram registradas pelo horário de um antigo relógio de ponto, lacradas em envelopes e, depois disso, enviadas por *motoboys* ao Bacen (agente do Tesouro). Todas as etapas dos leilões, portanto, eram marcadas por riscos operacionais não desprezíveis. Atualmente, após a internalização, na mesa de operações da dívida na STN, das mais modernas tecnologias de comunicação, problemas como estes parecem muito distantes e quase incompreensíveis, mas é bom lembrar que sua superação requereu ações concretas da administração pública relacionadas ao adequado diagnóstico e planejamento das despesas de custeio com a máquina pública.³²

O recrutamento de pessoal, bem como a construção de capacidade técnica e gerencial voltada às necessidades da STN, representaram desafio adicional à consolidação do Tesouro – e não só à área da dívida pública – como instituição de referência no governo federal (ver box 1).

BOX 1

Criação da carreira de finanças e controle na administração pública federal e o quadro de servidores da Secretaria do Tesouro Nacional

Inicialmente o quadro de funcionários da STN era composto por técnicos provenientes dos órgãos envolvidos na criação da secretaria, principalmente Ministério da Fazenda, Banco do Brasil, Bacen e Caixa Econômica Federal (CEF). A criação, em 1987, da carreira de Finanças e Controle na Administração Pública Federal – Decreto-Lei nº 2.346, de 23 de abril –, com analistas (nível superior) e técnicos (nível médio), representou um passo importante na direção da construção de capacidade técnica especificamente voltada às necessidades do Tesouro. Entretanto, como a STN também abrigava o controle interno, com estrutura ampla e descentralizada pelos estados e com o foco direcionado à auditoria, nem sempre as demandas de pessoal e necessidade de qualificação da secretaria eram atendidas. Além disso, o primeiro concurso público para a carreira só se daria em 1989, pouco antes da posse de Fernando Collor de Mello como presidente da República, quando teria início um período de praticamente paralisação das contratações de pessoal pelo governo federal (NOGUEIRA, 2005). Deste modo, em fins de 1992 apenas dois concursos para a carreira tinham sido realizados, sendo que 82% dos servidores selecionados no último deles já haviam deixado a instituição, inclusive em razão da forte deterioração salarial característica do período Collor.

(Continua)

31. Depoimento de um funcionário do Tesouro à época.

32. O próximo item também discorre sobre a importância do desenvolvimento de sistemas tecnológicos próprios de informação, gerenciais e de controle, para a eficiência e redução de riscos operacionais na gestão da dívida pública.

(Continuação)

Com o objetivo de recuperar os salários da carreira, além de atrair e manter servidores de maior qualificação, em 1994, a STN desenvolveria sistema pioneiro no setor público de remuneração variável, a Gratificação de Desempenho e Produtividade (GDP). Esta gratificação seria paga conforme avaliação institucional e individual do servidor. A GDP³³, além de praticamente duplicar os salários dos servidores, estimulou o estabelecimento negociado de metas entre gerências, coordenações e secretarias adjuntas. Ainda em 1994 seria publicado o primeiro regimento interno da STN com a formalização das funções e atribuições de cada unidade do Tesouro. Neste mesmo ano ocorreria a separação das atividades de controle e auditoria do Tesouro, por meio da criação da Secretaria Federal de Controle, inicialmente subordinada ao Ministério da Fazenda (Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994). Apesar de não representar introdução de uma nova carreira de Estado,³⁴ desde então os concursos públicos seriam separados por secretaria/órgão. Além disso, desde 1995 não mais se realizariam concursos para nível médio na STN.

Assim, a recuperação salarial, o comprometimento individual e institucional com o desempenho, a institucionalização de funções, a realização de concursos públicos específicos para a STN – já sem a atribuição de auditar –, entre outros fatores, ajudaram a explicar a diminuição de evasão de funcionários da carreira de finanças e controle no Tesouro e a satisfação com o trabalho, revelada pelo corpo técnico em pesquisas internas de clima organizacional. O crescimento da relação candidato – vaga nos três últimos concursos públicos realizados para a STN – em 2002, 2005 e 2008, respectivamente 37, 82 e 107 –, também indica que o amadurecimento institucional do Tesouro já é percebido por economistas, engenheiros e administradores – profissões tidas como o público-alvo dos concursos –, além de sugerir crescente qualidade do corpo técnico. Em julho de 2009 a carreira de finanças e controle do Tesouro Nacional contava com um total de 879 servidores na ativa, sendo 232 técnicos e 647 analistas.

Cabe também destacar a importância das condições macroeconômicas para a compreensão do processo de consolidação da gestão da dívida na STN. Observem-se, em particular, as dificuldades colocadas ao planejamento e gestão da dívida no Tesouro pela persistência de um regime de alta inflação na economia até 1994. Como a maior parte da DPMFi era rolada diariamente no *overnight*, o mercado de dívida pública praticamente confundia-se com o mercado monetário (controle da liquidez), em que prevaleciam as preocupações do Bacen orientadas pela necessidade de evitar a rejeição maciça de ativos financeiros (títulos do Tesouro e do Bacen) por bancos e investidores, o que poderia se traduzir em hiperinflação aberta (LOPREATO, 2008, p.7). Nesta perspectiva, a estabilização da inflação, com o Plano Real, ao ampliar o grau de previsibilidade dos agentes e permitir o alongamento de prazos da DPF – em um processo também marcado por recuos relacionados principalmente aos efeitos de choques externos sobre a economia até 2002³⁵ – teve papel importante na separação da administração da dívida pela STN da gestão monetária pelo Bacen.

33. Extinta 15 anos depois, em 2008, para carreiras típicas de Estado, como a de finanças e controle – as quais passaram a ser remuneradas por subsídio.

34. Ainda hoje, os servidores da CGU – órgão diretamente ligado à Presidência da República que abriga a SFC – continuam pertencendo à carreira de finanças e controle.

35. Ver STN e BIRD (2009, parte 1, capítulo 2). A seção 5, ao tratar da evolução recente da DPF em termos de prazo e composição nos últimos anos, volta a evidenciar a importância das condições macroeconômicas para a gestão da dívida pelo Tesouro, em especial do regime fiscal e da evolução do setor externo.

3.2 O processo internacional de profissionalização da administração da dívida pública e a estruturação da gestão da dívida pública na Secretaria do Tesouro Nacional³⁶

O fim dos anos 1980 e início dos 1990 testemunhou o que se convencionou chamar de primeira onda do processo internacional de profissionalização da administração da dívida pública.³⁷ Países como Nova Zelândia, Bélgica, Irlanda, Suécia e Dinamarca, entre outros, integraram a gestão das dívidas interna e externa e, pioneiramente, estruturaram departamentos de administração de dívida – em alguns casos, em órgãos autônomos, em outros, subordinados diretamente ao Ministério da Fazenda ou ao Bacen – divididos em *back*, *middle* e *front offices*, que se tornariam referência internacional.

Diversos fatores impulsionaram o início deste processo de profissionalização. Em primeiro lugar, o crescimento nas décadas de 1970 e 1980 da dívida pública como percentual do PIB em diversos países, inclusive na maior economia do mundo, os Estados Unidos, o que também geraria preocupação crescente com a sustentabilidade fiscal.³⁸ Em segundo lugar, o aumento em magnitude do endividamento público também aguçou a percepção dos governos acerca dos riscos inerentes à composição da dívida pública, especialmente a parcela denominada em moeda estrangeira. Em terceiro lugar, a crise mexicana de 1994-1995, a crise asiática de 1997-1998 e as crises russa e brasileira de 1998-1999, ao redundarem em amplas desvalorizações cambiais muitas vezes seguidas por assistência oficial – e, portanto, crescimento da dívida pública – a instituições financeiras públicas e privadas fragilizadas, reforçaram nos governos dos países emergentes o diagnóstico sobre a importância do desenvolvimento de mercados de dívida pública locais e de seu gerenciamento mais profissional. Subjacente a estes fatores, a globalização do capital das últimas décadas – entendida como a crescente integração internacional dos mercados financeiros nacionais via desregulamentação – e o maior ritmo de surgimento de inovações financeiras impuseram novos requerimentos em termos de capacidade técnica a gestores de dívida em geral.

Não por acaso, as estruturas de gestão da dívida pública de diversos países herdadas dos anos 1960-1970 mostravam-se, em muitos aspectos, inadequadas – obsoletas em relação à nova realidade econômico-financeira. Em linhas gerais, tais estruturas caracterizavam-se por:

36. Este item se baseia fundamentalmente em STN e BIRD (2009, Introdução; parte 2, capítulo 1) e em FMI e BIRD (2001). 37. Ver Wheeler (2004, p. 1-4).

38. Nos Estados Unidos, nos 21 anos entre 1948 e 1969, a dívida pública do governo federal junto ao setor privado cresceu apenas, em termos nominais, 28,5%, de US\$ 216,6 bilhões para US\$ 291,2 bilhões; nos 21 anos subsequentes, contudo, o salto seria de 821% – em 1980 correspondendo a US\$ 737,7 bilhões e em 1990 chegando a US\$ 2.565,1 bilhões. Irlanda e Bélgica, pioneiros na reestruturação da gestão da dívida pública nos anos 1980 e 1990, contavam em 1990 com razão dívida/PIB de 96% e 126%, respectivamente. Nova Zelândia e Suécia, países também inovadores em gestão de dívida, experimentaram variação mais expressiva das suas dívidas (medidas em moeda local) do que os Estados Unidos entre 1970 e 1990, respectivamente, 1368% e 1710%. Todas as estatísticas mencionadas se referem à dívida do governo central e foram obtidas de FMI, International Financial Statistics.

- Administração da dívida geralmente espalhada por diversos órgãos governamentais, inclusive Bacens.
- Ausência de objetivos claros para a gestão da dívida o mais comum era o foco exclusivo e não explicitado na minimização de custos, com pouca consideração dos riscos envolvidos.
- Falta de controle do governo central sobre o endividamento subnacional.
- Acompanhamento inadequado de passivos contingentes potencialmente geradores de “esqueletos”.

O processo de profissionalização da gestão da dívida nas décadas seguintes incidiu sobre este quadro, primeiramente em países como Nova Zelândia, Bélgica e Irlanda, e depois, já na segunda metade da década de 1990, nos chamados países emergentes, como México, Colômbia, Coreia do Sul e Brasil. Sobre esta segunda onda de reformas institucionais ligadas à administração da dívida pública, deve-se destacar o papel ativo de organismos multilaterais como o FMI e o BIRD, não só estimulando o contato dos governos dos países em desenvolvimento com as experiências avaliadas como exitosas na área, mas condensando as melhores práticas de gestão da dívida pública em um guia publicado em 2001 (FMI; BIRD, 2001a).

O formato atual da administração da dívida na STN – adotado informalmente em 1999 e ratificado pelo regimento interno do Tesouro em 2001 – com uma secretaria adjunta composta por três coordenações-gerais, que conjuntamente tratam da dívida externa e interna,³⁹ pode ser visto como o resultado da aproximação do Brasil em relação às melhores práticas internacionais. Entre os ganhos adquiridos com a nova estrutura, destacam-se: *i*) melhor coordenação entre, de um lado, políticas fiscal e monetária e, de outro, gestão da dívida pública; *ii*) boa governança, com estruturas legal e institucional bem definidas; *iii*) adequada capacidade técnica da equipe; *iv*) sistemas tecnológicos de informação e de controle seguros e precisos; e *v*) centralização do planejamento estratégico, da gestão de riscos e das decisões de endividamento. A seguir aborda-se a experiência brasileira em cada uma destas áreas,⁴⁰ com ênfase na estrutura institucional.

3.2.1 Coordenação entre políticas fiscal e monetária e gestão da dívida pública

O item 2.1 deste capítulo tratou da interdependência entre gestão e evolução da dívida pública e políticas macroeconômicas, especialmente a política fiscal. Viu-se que não apenas a sustentabilidade da dívida depende da política fiscal e da diferença entre taxa real de juros e taxa real de crescimento do PIB, mas a composição da

39. Em substituição ao modelo com duas coordenações-gerais, uma dedicada exclusivamente à dívida externa e outra à dívida interna.

40. Exceto o item *v* que será apresentado em uma seção específica, na sequência.

dívida também afeta as finanças públicas por meio da amplificação ou suavização dos efeitos de choques econômicos sobre o governo. Tudo isto sugere a importância de um entendimento comum das várias instâncias decisórias e executoras da política econômica sobre seus objetivos e utilização dos diversos instrumentos disponíveis.

No Brasil, o elo principal para a coordenação de políticas é dado pela determinação, ainda no projeto orçamentário, das necessidades de financiamento do governo federal. A projeção do chamado déficit nominal, por sua vez, baseia-se na meta de superávit primário estabelecida na LDO e em estimativas para variáveis macroeconômicas chaves, como taxa de juros, inflação e crescimento do PIB. O planejamento da dívida pública, consubstanciado no Plano Anual de Financiamento (PAF) e divulgado ao início de cada ano, como será visto na próxima seção, considera estas diretrizes de política macroeconômica explicitadas na LDO e na Lei Orçamentária Anual (LOA), além de cenários alternativos para a economia com vista ao estabelecimento de bandas indicativas para a DPF e seus principais componentes.

3.2.2 Governança

“A governança pode ser entendida como a regulamentação da estrutura administrativa pelo estabelecimento dos direitos e dos deveres dos gestores e da dinâmica e organização da instituição.” (STN; BIRD, 2009, parte 2, capítulo 1, p. 133). A boa governança implica a existência de: *i*) marco legal bem definido; *ii*) estrutura institucional adequada ao bom desempenho das funções do órgão; *iii*) transparência; e *iv*) adequada prestação de contas.

Em linhas gerais, a experiência internacional destaca a importância da definição clara, por meio de legislação, da competência para contrair e emitir novos instrumentos de dívida em nome do governo. A eliminação de múltiplos emissores e o estabelecimento claro de responsabilidades aumentam a segurança jurídica dos instrumentos e minimizam eventuais problemas de informação no mercado. No Brasil, destaque-se o aperfeiçoamento da legislação nesta direção.

A partir de 2002, graças a dispositivo da LRF – Art. 34 que vedou a emissão de títulos públicos pelo Bacen, somente o Tesouro Nacional emite dívida pública no governo federal. Além disto, no que tange à definição de responsabilidades na administração da dívida, o Decreto nº 6.764, de 10 de fevereiro de 2009, determina a estrutura regimental do Ministério da Fazenda e define a Secretaria do Tesouro Nacional como o órgão responsável pela gestão da dívida interna e externa, esta última efetivamente transferida do Bacen para a STN em 2005.⁴¹

41. Ver Acordo de Transição entre STN e Bacen, de 7 de janeiro de 2004.

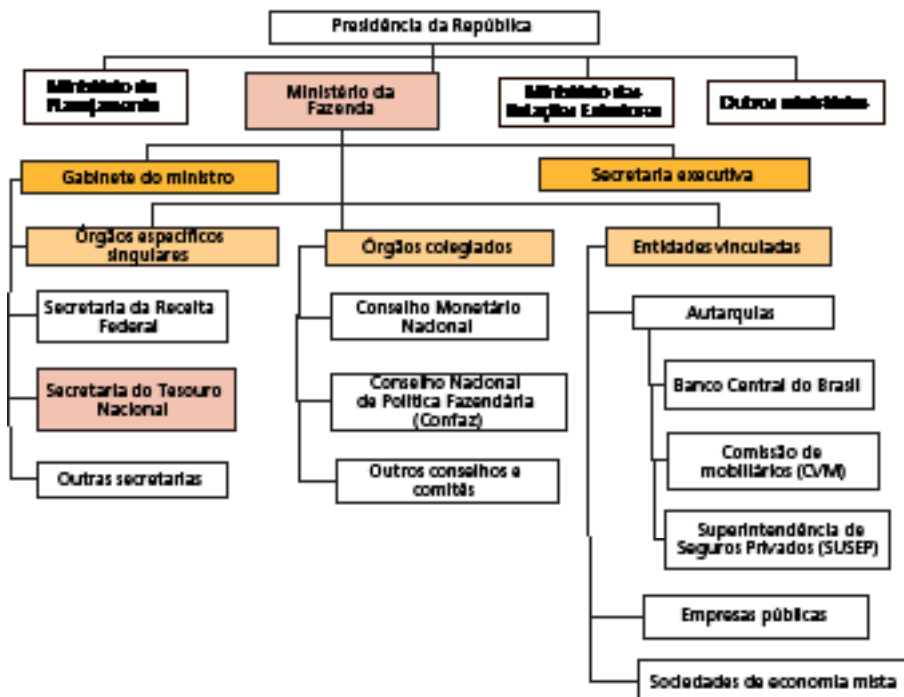
Parte das diretrizes da política de endividamento também obedece a disposições legais, tais como: a Constituição Federal (CF), que estabeleceu a proibição de financiamento do Tesouro Nacional pelo Bacen e atribuiu ao Senado Federal a competência para propor limites ao endividamento externo e subnacional; a LRF, a qual define normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal; a Lei nº 10.179/2001, que dispõe sobre as características dos títulos de dívida emitidos pelo Tesouro Nacional; a LDO e a LOA, mencionadas anteriormente.

Quanto à estrutura institucional, conforme discutido, a STN se aproximou da experiência internacional de reformas de gestão de dívida, por meio da criação de um departamento de administração de dívida (Secretaria Adjunta III), composto por três coordenações-gerais que conjuntamente controlam, planejam e emitem instrumentos de dívida interna e externa, a saber:

- Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública (CODIV): é o chamado *back office*, responsável pelo registro e controle da DPF, produção das estatísticas oficiais de dívida, elaboração e acompanhamento da proposta orçamentária anual da dívida, pagamentos e relacionamento com as centrais de custódia.
- Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública (COGEP): é o *middle office*, que desenvolve estratégias de médio e longo prazos para a DPF, elabora e acompanha indicadores de risco do endividamento, produz cenários alternativos para tomada de decisões, se responsabiliza pelo contato direto com investidores, e realiza estudos relacionados ao endividamento público.
- Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública: o *front office*, basicamente opera as mesas interna e externa de dívida do Tesouro, ou seja, realiza as emissões de títulos públicos; além disso, suas atribuições incluem o estudo de novos produtos e a condução de operações especiais como, por exemplo, o pagamento dos Brady Bonds, em abril de 2006 e o programa permanente de resgate antecipado de títulos no mercado internacional.

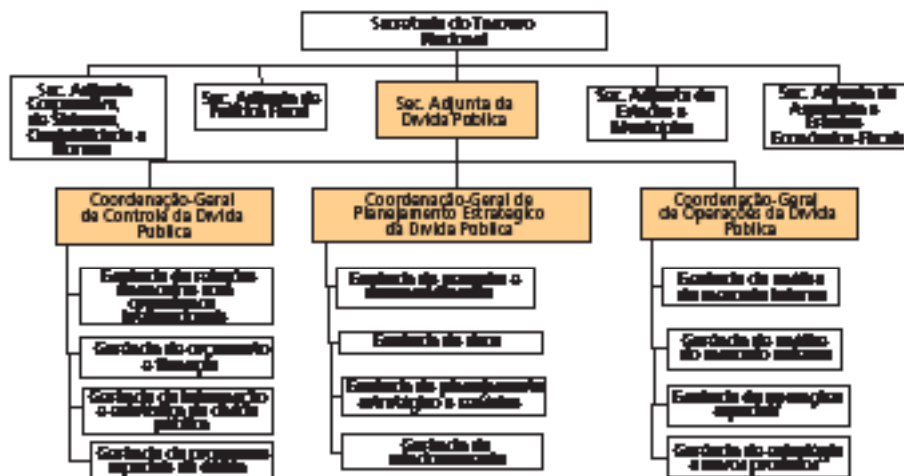
A SECAD III do Tesouro Nacional, portanto, concentra a administração da Dívida Pública Federal, o que, de acordo com a experiência internacional, contribui para o aumento da eficiência na gestão e facilita a coordenação com outras políticas. As figuras a seguir situam, respectivamente, o Ministério da Fazenda e o Tesouro Nacional na administração pública federal, e a Secretaria Adjunta III, no Tesouro.

FIGURA 2
Estrutura administrativa do governo federal, Ministério da Fazenda



Fonte: Decreto nº 6.764, de 10 de fevereiro de 2009.

FIGURA 3
Estrutura administrativa da Secretaria do Tesouro Nacional, Secretaria Adjunta III



Fonte: Regimento Interno do Tesouro Nacional, Portaria STN nº 141, de julho de 2008.

Boas práticas de governança também incluem a criação, no interior das instituições, de rotinas de apoio à tomada das decisões mais relevantes e de mecanismos formais de compartilhamento de informações internas. A criação, na SECAD III, do Comitê de Gerenciamento da Dívida Pública Federal procurou atender a estes objetivos. Composto pelo secretário-adjunto da Dívida Pública (presidente do Comitê), e pelos coordenadores-gerais e coordenadores de cada Coordenação-Geral da Dívida, o comitê se reúne uma vez por mês – com o apoio técnico do *staff* dos servidores – para analisar a conjuntura, compartilhar informações relevantes e propor a estratégia de emissões da DPF para o mês seguinte. Extraordinariamente o comitê define diretrizes e estratégias de médio e longo prazos para a dívida e delibera sobre os limites dos indicadores de referência utilizados no PAF para o ano fiscal subsequente. Mais precisamente, o comitê propõe ao secretário do Tesouro Nacional as estratégias de curto, médio e longo prazos de gestão da DPF; o secretário, por sua vez, avalia as propostas para submetê-la à aprovação do ministro da Fazenda.

Por fim, transparência e prestação de contas – elementos essenciais da boa governança, na medida em que contribuem para a redução de incertezas no mercado e incremento da legitimidade das ações do gestor público – vêm ocupando espaço crescente nos últimos anos nas ações da SECAD III do Tesouro. O contato permanente com agências de classificação de risco (*rating agencies*), organismos multilaterais, instituições financeiras e investidores, além da divulgação regular das diretrizes, objetivos e resultados da administração da dívida pública, tem auxiliado na diminuição da volatilidade de mercado e do prêmio de risco exigido pelos investidores. Neste sentido cabe destacar o papel da Gerência de Relacionamento Institucional da COGEP, responsável pelo contato do Tesouro com agências de *rating*, investidores e público em geral.⁴²

Quanto aos instrumentos de divulgação dos objetivos, resultados e estatísticas da administração da DPF – todos eles disponíveis na página do Tesouro Nacional na internet⁴³ –, vale destacar:

- Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública: publicado em janeiro de cada ano, desde 2001, apresenta as diretrizes, objetivos e metas (na forma de bandas de indicadores) para a DPF ao longo do ano.⁴⁴

42. Em 2008, pela segunda vez consecutiva, o Institute of International Finance (IIF), associação internacional que reúne as principais instituições financeiras do mundo, concedeu pontuação máxima às áreas de relacionamento com investidores do governo federal brasileiro. Em um *ranking* composto pelos 38 países emergentes mais ativos nos mercados globais de bônus soberanos, o Brasil, representado pelas áreas de relações institucionais da STN e do Bacen, obteve o primeiro lugar superando países como Coreia do Sul, Chile, México e Rússia. O documento do IIF, contendo os critérios de pontuação e *ranking* de relacionamento com investidores, encontra-se disponível em: <<http://www.iif.com/press/press+67.php>>.

43. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

44. A seção 4 deste capítulo discute em detalhes a metodologia por trás da elaboração do PAF.

- Relatório Anual da Dívida Pública: também publicado em janeiro, analisa retrospectivamente a gestão da dívida pública no ano anterior.
- Relatório Mensal da Dívida Pública: mensalmente divulga informações e estatísticas sobre a DPF incluindo emissões, resgates, evolução do estoque, prazo médio e vida média, perfil de vencimentos e custo médio, entre outras estatísticas relevantes.
- Cronograma Mensal de Emissões: divulgado ao início de cada mês, informa as datas de realização e liquidação dos leilões de títulos da DPMFi; o cronograma também discrimina os tipos e volume máximo de títulos a serem ofertados.
- Informes da Dívida: notícias esporádicas, com informações relevantes relacionadas ao gerenciamento da DPF.
- Apresentação para Investidores: atualizada semanalmente, inclui panorama macroeconômico e evolução das estatísticas de endividamento.

3.2.3 Capacidade técnica

O trabalho de gerenciamento da dívida pública requer equipe bem qualificada, com conhecimentos específicos nas áreas de macroeconomia, mercado financeiro e finanças públicas. No Brasil, qualidades como essas devem ser perseguidas em consonância às especificidades do funcionalismo público determinadas pela Constituição Federal, especialmente no tocante à forma de recrutamento – pessoal, via concurso público – e à estabilidade do servidor.⁴⁵

Como visto no item anterior, os concursos públicos realizados para a carreira de finanças e controle do Tesouro Nacional atualmente se direcionam apenas a candidatos com nível superior (analistas) e com sólida formação em contabilidade, economia e finanças. Ademais, os últimos concursos têm se caracterizado por elevada relação candidato vaga, 82 em 2005 e 107 em 2008, o que contribui para o recrutamento de pessoal qualificado. O progresso no recrutamento para o Tesouro e, mais especificamente, para a SECAD III é evidenciado, por exemplo, pelo aumento do número de analistas de finanças e controle no quadro de pessoal da dívida: em dezembro de 1995 trabalhavam na SECAD III um total de 73 funcionários, dos quais 39 analistas; em dezembro de 2008, as três coordenações-gerais da dívida contavam 99 pessoas – aproximadamente 17% do pessoal diretamente lotado na Secretaria do Tesouro Nacional –, 76 delas analistas de finanças e controle. Este fortalecimento da carreira também se reflete na ampla predominância de servidores de finanças e controle nos cargos de chefia da SECAD III – fato que se repete no Tesouro Nacional como um todo.

45. Note-se que o servidor público é estável, mas não o quadro de pessoal do órgão, que muda em virtude da concessão de aposentadorias, ingressos de novos servidores, mobilidade interna ao órgão, cessões, requisições, exonerações etc.

Além da competitividade no recrutamento e fortalecimento da carreira típica de Estado, a qualificação técnica do pessoal é estimulada na STN por meio de um programa de capacitação, que contempla o financiamento de cursos de especialização aos servidores – em finanças, por exemplo –, aulas de atualização em informática, português e inglês, vagas em cursos oferecidos por instituições conveniadas com o Ministério da Fazenda – como o FMI e a Fundação Getulio Vargas (FGV) –, processo seletivo para a concessão de licença remunerada por até dois ou quatro anos para a participação de servidores em programas de mestrado ou doutorado etc. O resultado disso tem sido a ampliação da parcela da equipe de gerenciamento da dívida com domínio pleno de uma ou mais línguas estrangeiras, diplomada em cursos de especialização em finanças e com mestrado ou doutorado ligados à área econômica.

3.2.4 Sistemas tecnológicos de informação

A experiência internacional com a profissionalização da gestão da dívida pública também assinala a importância de sistemas de informação seguros e precisos, seja por motivos gerenciais ligados ao planejamento da dívida, seja para registrar corretamente as obrigações e assegurar tempestividade e exatidão nos pagamentos, ou mesmo para informar da melhor forma possível investidores e cidadãos em geral.

No início desta década, quando o planejamento e emissão de dívida externa ainda se concentravam no Bacen e o Tesouro dava os primeiros passos na administração integrada das dívidas interna e externa, eram múltiplos os sistemas de controle e gerenciamento da dívida na STN.⁴⁶ Esta separação de sistemas, ainda hoje, dificulta a execução de tarefas que requerem informações consolidadas da DPF, além de ampliar riscos operacionais como os associados à necessidade de inserção da mesma informação mais de uma vez em plataformas diferentes.

Pelos motivos acima elencados e dada a inexistência em mercado de pacotes de informática adequados às especificidades da administração da dívida pública brasileira, o Tesouro Nacional decidiu desenvolver, a partir de 2004, um sistema próprio de dívida, o Sistema Integrado da Dívida (SID), cuja implantação encontra-se em andamento, com conclusão prevista para dezembro de 2009. Constam dos objetivos do novo sistema: integração das ações das três Coordenações-Gerais da Dívida; eliminação das redundâncias de trabalhos associados à inserção de informações e extração de cálculos; integração dos sistemas existentes; minimização de riscos operacionais; facilidade de extração de informações gerenciais e geração das estatísticas para os relatórios oficiais.

46. Os principais sistemas são o Dívida Pública Interna (DPI); o Dívida Externa; o Elabora, para elaboração e monitoramento do orçamento da DPF; e o Gerir, para planejamento estratégico e gestão de riscos.

A SECAD III também conta hoje com terminais das principais agências de informações econômicas *online*, como *Bloomberg*, *Reuters* e *Broadcast*, mesa de operações da dívida interna integrada aos *dealers* do mercado e ao Bacen, e equipamentos de informática em quantidade – um computador por funcionário – e qualidade compatíveis com suas necessidades.

A evolução institucional da administração da dívida pública no Brasil, de meados dos 1980 aos dias atuais, acompanhou e refletiu, de um lado, a crescente relevância do endividamento público para a macroeconomia e as finanças públicas no país e, de outro, a aproximação da STN em relação à estrutura e práticas de governança consagradas internacionalmente na área. Hoje, inclusive, a SECAD III do Tesouro Nacional aparece como referência de boas práticas de planejamento e gestão, especialmente na América Latina e entre os países emergentes.

A criação em 2005 do Grupo de Especialistas em Gerenciamento da Dívida Pública da América Latina e Caribe (*LAC Debt Group*) exemplifica isto: fruto de iniciativa brasileira, apoiada pelo BID, o grupo organiza encontros periódicos para a troca de experiências em administração da dívida pública, discute harmonização de normas e regulamentos relativos ao mercado financeiro e dissemina práticas bem sucedidas de estímulos a mercados secundários de títulos públicos.

4 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL NO TESOURO NACIONAL⁴⁷

Desde 2001, em meio à remodelação da estrutura de gerenciamento da DPF e no contexto do aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão, o Tesouro Nacional divulga seu Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública Federal. O PAF, ao explicitar o planejamento da gestão da DPF para o horizonte de um ano com a divulgação das premissas, prioridades e metas do Tesouro Nacional para a dívida pública, sintetiza o esforço de planejamento estratégico do governo federal na área.

A figura 4 permite situar melhor o PAF no processo mais amplo de planejamento estratégico da DPF, o qual contempla as seguintes etapas principais: *i*) definição do objetivo principal da administração da dívida pública; *ii*) modelagem da composição ótima da dívida pública no longo prazo – desenvolvimento de um modelo de benchmark; *iii*) desenho de uma estratégia de transição da composição atual da DPF para a composição desejada de longo prazo; *iv*) elaboração do PAF, com explicitação de metas anuais, na forma de intervalos, para os principais indicadores de estoque e perfil da DPF; *v*) planejamento tático; e *vi*) monitoramento dos resultados.

47. Este item se apoia amplamente em STN e BIRD (2009, parte 2, capítulo 2).

FIGURA 4
Planejamento estratégico da Dívida Pública Federal – resumo



Fonte: STN e BIRD (2009, parte 2, capítulo 2).

A precondition essencial para o estabelecimento de uma estratégia de administração da dívida pública é a definição clara de seus objetivos. Como em outros países,⁴⁸ no Brasil optou-se pelo estabelecimento de objetivo amplo para a gestão da dívida pública: minimização dos custos de financiamento do governo no longo prazo, condicionada à assunção de níveis prudentes de risco. A definição deste objetivo em termos de longo prazo, em primeiro lugar, confere maior flexibilidade à gestão da dívida no dia a dia uma vez que nem sempre a perseguição do menor custo no curto prazo redunde – dadas as características dos instrumentos de financiamento em termos de prazo e indexadores – em menor custo ao longo do tempo. A menção aos “níveis prudentes de risco”, por sua vez, justifica-se não apenas pela consideração do *trade-off* entre custo e risco⁴⁹ da dívida pública mas se torna especialmente relevante em economias em desenvolvimento, que são suscetíveis a maior volatilidade de câmbio e juros.

Em termos metodológicos, o objetivo adotado para a gestão da dívida pública no longo prazo enseja dois estágios sequenciais no que tange à elaboração de uma estratégia concreta de administração do endividamento: *i*) a definição da composição desejada no longo prazo; e *ii*) a discussão do modo pelo qual a composição atual do endividamento mudará na direção desejada. Na STN estes dois estágios envolvem a utilização de técnicas de modelagem macroeconômica, o cálculo de indicadores estocásticos de risco, o emprego de técnicas de Assets and Liability Management (ALM) – Gestão de Ativos e Passivos –, a consideração de cenários alternativos para as variáveis-chaves da economia e a elaboração de estratégia de transição do curto ao longo prazo.

48. Para os objetivos da gestão da dívida pública em outros países ver FMI e BIRD (2001a).

49. O *trade-off* entre custo e risco da dívida pública pode ser entendido dentro do contexto do modelo do Capital Asset Pricing Model (CAPM), que estabelece os fundamentos da teoria de gestão de carteiras com diversos tipos de ativos de risco.

Com relação à composição desejada para a dívida no longo prazo, diversos países já utilizam modelos de benchmark como instrumento de apoio à tomada de decisão, entre eles Suécia, Irlanda, Dinamarca, Portugal e África do Sul.⁵⁰ No Brasil, o modelo elaborado procura gerar, no espaço risco – retorno – no caso da dívida, risco – custo de financiamento – e no estado estacionário, um conjunto de composições eficientes – conhecido como “fronteira eficiente de Markowitz”, ou “fronteira de variância mínima”⁵¹ – para a dívida pública, de onde é possível ao governo escolher a composição desejada para sua dívida, considerando o *trade-off* entre custo e risco. Trata-se, operacionalmente, de minimizar uma função objetivo de “custo de longo prazo” para a DPF sujeita à restrição dada por “níveis prudentes de risco”.

Neste ponto convém destacar dois aspectos teóricos da modelagem de benchmark da dívida pública: a postulação de uma relação inversa entre custo esperado de financiamento do setor público e risco e o conceito de estado estacionário. De acordo com a teoria tradicional de finanças, os retornos de ativos mais arriscados são superiores, em média, aos retornos de ativos com menor risco. Nesta linha, o risco é entendido como grau de dispersão da distribuição de frequência do retorno esperado, ou seja, uma medida de quanto um dado retorno pode se afastar do retorno médio. Em uma carteira de investimento com apenas um ativo, o risco é calculado pela variância do retorno esperado do título; em carteiras compostas por mais de um ativo, o risco de um título individual é calculado pela covariância entre retorno do título e retorno da carteira dividida pela variância da carteira (chamada de β).⁵²

No mercado de dívida pública, os diferentes instrumentos de financiamento também geram retornos mais ou menos voláteis para investidores. Isto dependerá das características dos instrumentos financeiros, dos seus prazos de maturação e da percepção dos investidores quanto ao risco associado à trajetória temporal dos indexadores dos instrumentos (taxa de juros, taxa de câmbio, inflação etc.).

Nesta perspectiva, títulos públicos indexados à taxa de câmbio, à taxa de juros ou com prazos mais curtos (risco de refinanciar-se a um custo mais alto no futuro), transferem menos risco ao detentor destes papéis e, assim, são mais arriscados para o setor público, apesar de representarem custo de financiamento mais baixo; por outro lado, títulos pré-fixados, com prazo mais longo ou indexados à

50. Cabral (2005) trata pormenorizadamente da experiência internacional com modelos de benchmark para a dívida pública.

51. A fronteira eficiente nada mais é do que o conjunto de pares ordenados no espaço risco-retorno que, para um dado nível de risco, maximizam o retorno esperado das possíveis carteiras de ativos com risco. Uma vez que a relação risco – retorno de uma carteira de ativos varia de forma não linear com as proporções dos ativos em carteira, a fronteira eficiente é convexa. Para uma explicação mais detalhada, ver Markowitz (1952).

52. Esta é a proposição central de um dos modelos básicos de finanças, o Capital Asset Pricing Model. Ver, por exemplo, Ross, Westerfield e Jaffe (1995, capítulos 9 e 10).

inflação,⁵³ por transferirem mais riscos ao detentor do papel, são menos arriscados para o governo, porém, mais caros. Por exemplo, as letras financeiras do tesouro (LFT), título público pós-fixado atrelado à taxa de juros do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia, protege um investidor das oscilações da taxa de juros básica. Neste caso, o risco de variação da taxa SELIC permanece com o setor público, ainda que isto garanta um menor custo de financiamento. Ao contrário, uma NTN-F, título público pré-fixado, por seu preço estar mais exposto às oscilações da taxa SELIC, transfere o risco de taxa de juros para seu detentor. Neste caso, o preço da transferência deste risco para o setor privado é um custo de financiamento mais alto para o setor público – tomador dos recursos.

A construção do modelo de benchmark da dívida pública, além de se dar no espaço risco-retorno, é orientada pelo longo prazo, normalmente tratado pela teoria econômica por meio da hipótese de estado estacionário. Em termos amplos, a expressão “estado estacionário” – utilizada pela primeira vez para caracterizar os resultados de longo prazo do modelo de crescimento de Solow-Swan⁵⁴ – implica tratar o longo prazo como um período de tempo suficientemente extenso para que as variáveis-chaves da economia – taxa de investimento, câmbio, juros, preços, emprego, produto etc. – converjam para valores de equilíbrio na ausência de mudanças em condições estruturais da economia. Na modelagem de dívida pública, isto implica, por exemplo, parametrizar as políticas fiscal e monetária para, com base em informações passadas e em cenários alternativos, projetar trajetórias e volatilidade de longo prazo para câmbio, taxa básica de juros e inflação.

Atualmente, o modelo de cálculo da composição ótima da dívida encontra-se em estágio de aperfeiçoamento na SECAD III do Tesouro e já compõe o rol de instrumentos de planejamento estratégico da dívida. Observe-se, entretanto, que qualquer modelo de simulação do comportamento do estoque e composições alternativas para a dívida ao longo do tempo constitui simplificação da realidade. Ou seja, embora um modelo acrescente benefícios à tomada de decisões, a escolha concreta de uma composição desejada para a dívida pública não prescinde de outras ferramentas de análise de custo e risco, bem como do conhecimento tácito do gestor.

Nesse sentido, o Tesouro Nacional elabora, monitora e divulga sistematicamente indicadores de risco estocásticos para a composição da dívida, como o Cost-at-Risk (CaR) e o Cash-Flow-at-Risk (CFaR). O primeiro deles consiste em medida de risco de mercado do estoque da DPF ao simular a distribuição de probabilidades para o valor da dívida com base em cenários estocásticos para juros, câmbio e inflação; já o CFaR, relacionado ao risco de refinanciamento,

53. No caso dos títulos indexados à inflação, o risco para o governo federal de elevação abrupta do endividamento líquido gerado pelo impacto de altas imprevistas de preços sobre esta parcela indexada da DPF é minimizado pela indexação de parte expressiva de ativos à inflação – por exemplo, parte das receitas de impostos e dívida de estados e municípios.

54. Ver Carlin e Soskice (2006, capítulo 13).

simula variações nos vencimentos em 12 meses da DPF associadas a cenários estocásticos também para juros, câmbio e inflação. Além do CaR e do CFaR, utilizados inclusive em testes de *stress*, técnicas de ALM também são empregadas para acompanhar os riscos para o Tesouro associados a possíveis descasamentos de ativos e passivos do governo federal.

Assim, o modelo de benchmark, os indicadores de risco de mercado e de refinanciamento, a análise de ALM e o conhecimento tácito do corpo técnico formam os insumos principais para a tomada de decisão estratégica dos gestores, decisão levada à apreciação do Secretário do Tesouro Nacional e submetida à aprovação do Ministro da Fazenda. O resultado disso é expresso no PAF, sob a forma de diretrizes estratégicas para a composição da dívida. Atualmente tais diretrizes englobam:

- O alongamento do prazo médio e redução do percentual vincendo da DPF em 12 meses.
- A substituição gradual dos títulos remunerados pela taxa SELIC (LFTs) por títulos com rentabilidade pré-fixada letras do tesouro nacional (LTNs) ou notas do tesouro nacional, série F (NTN-Fs) ou vinculada a índice de preços notas do tesouro nacional, série B (NTN-Bs).
- O aperfeiçoamento do perfil da DPFe por meio da emissão de títulos com prazos de referência, programa de resgate antecipado e operações estruturadas.
- O incentivo ao desenvolvimento de estrutura a termo de taxa de juros para títulos públicos federais nos mercados interno e externo.
- A ampliação da base de investidores.

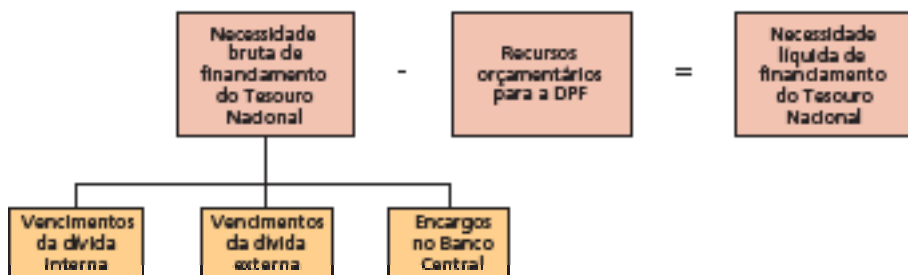
Outro estágio do planejamento estratégico da dívida pública é representado pela elaboração de uma estratégia de transição do curto para o médio e longo prazos. A questão principal aqui se refere ao ritmo da transição: quão rápida deve ser a convergência do perfil corrente da dívida para o perfil desejado?

Sob este prisma, planejar a transição implica identificar possíveis gargalos à aceleração das modificações do perfil da dívida pública na direção apontada pelo modelo de benchmark. Por exemplo, no Brasil tradicionalmente a demanda por títulos públicos pré-fixados se limita a prazos mais curtos; neste contexto, aumentar rapidamente o peso desses títulos – para redução do risco de mercado – no endividamento total pode implicar redução do prazo médio da DPF – aumento do risco de refinanciamento. Considerações como estas sugerem cautela no ritmo de crescimento da parcela pré-fixada da dívida, mas também ações específicas do governo voltadas ao efetivo desenvolvimento de um mercado de títulos pré-fixados que negociem papéis com prazos mais dilatados. A formulação da estratégia de transição, portanto, trata do mapeamento de riscos, oportunidades e restrições ao alcance das diretrizes de longo prazo da dívida pública, incluindo a análise de cenários alternativos.

Depois da discussão dos cenários relacionados à transição, chega-se à principal etapa do planejamento estratégico: o desenho propriamente dito da estratégia de curto prazo – para o ano – consubstanciada no PAF. O primeiro passo nessa direção consiste em estimar as necessidades de financiamento do governo federal para o período de planejamento, o próximo exercício fiscal. Isto é feito a partir dos vencimentos projetados da DPF para o ano seguinte – de acordo com os diferentes cenários construídos – e da previsão de recursos orçamentários – exceto refinanciamento – destinados ao abatimento da dívida.

Observe-se que a programação orçamentária da dívida incluída no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) obedece disposições da LDO relativas, por exemplo, à meta de resultado primário. O próprio orçamento, portanto, configura um dos instrumentos de coordenação entre gestão da dívida e política fiscal. A figura 5 a seguir ilustra a metodologia de projeção das emissões do Tesouro para o ano, também chamadas “necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional”.

FIGURA 5
Necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional – projeção anual



Fonte: STN (2009).

Observe-se, ainda, que estimação das novas emissões para o ano deve também levar em conta a interdependência da gestão da dívida com a política monetária e financeira do governo, ou seja, precisa estar atenta às compras de moeda efetuadas pelo Bacen, à variação prevista das operações compromissadas, a possíveis aportes – empréstimos do Tesouro a empresas públicas etc.

Uma vez projetada a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional, procura-se simular várias estratégias alternativas de financiamento, ou seja, perfis qualitativamente diferentes de financiamento que explicitam restrições e *trade-off* relacionados aos diversos cenários construídos para o curto prazo – um ano. As simulações exploram lógicas de financiamento distintas associadas a cada cenário, por vezes com maior ênfase na redução de custos, ora com maior ênfase na redução de riscos.

Cada estratégia de financiamento – cada composição simulada – é acompanhada por análise de risco de mercado (CaR) e de refinanciamento (CFaR) para debate no âmbito da SECAD III do Tesouro e, posteriormente, junto às autoridades tomadoras de decisão. Definida a estratégia para o ano, projetam-se os principais indicadores de estoque e perfil da DPF para a derivação de metas específicas, na forma de limites indicativos para o fim do período. Atualmente, o PAF inclui intervalos indicativos para os seguintes indicadores da DPF: estoque, composição – pré-fixados, índices de preços, SELIC e câmbio –, prazo médio e percentual vincendo em 12 meses.

TABELA 4
Metas para a Dívida Pública Federal – 2009

	2008	Limites para 2009	
		Mínimo	Máximo
Estoque (R\$ bilhões)	1.397	1.450	1.600
Composição (%)			
Pré-fixados	29,9	24,0	31,0
Índice de preços	26,6	26,0	30,0
SELIC	32,4	32,0	38,0
Câmbio	9,7	7,0	11,0
Demais	1,4	1,0	2,0
Estrutura de vencimentos			
Prazo médio (anos)	3,5	3,4	3,7
Vincendo em 12 meses (%)	25,4	25,0	29,0

Fonte: STN (2009).

Finalmente, a cada mês ao longo do ano tem lugar o planejamento tático da gestão da dívida e o monitoramento de resultados. O planejamento tático, focado no curtíssimo prazo –um mês–, embora leve em conta os objetivos, as diretrizes e as metas definidas nos passos anteriores do processo de planejamento estratégico da dívida pública, na prática, considera mais fortemente a conjuntura, ao definir a exata característica dos títulos a emitir no mês, a necessidade ou não de ampliar a posição de caixa do Tesouro etc.

Mensalmente é o Comitê de Gerenciamento da Dívida o fórum de discussão e decisões a respeito do planejamento tático, decisões tomadas também a partir de contatos com outras instituições com grande influência ou afetadas pelo gerenciamento da dívida, como o Bacen – gestão da liquidez – e o MPOG – execução orçamentária. O monitoramento envolve a contínua atualização das estatísticas da DPF para exame de eventuais desvios da estratégia de transição e, principalmente, dos riscos de não cumprimento das metas indicativas do PAF.

A identificação de dificuldades para o cumprimento do PAF ao longo do ano pode engendrar correções de rumo no planejamento tático ou, se isto não for possível, contribuir para a revisão das próprias metas, tornando-as mais realistas e mantendo a credibilidade da política.

5 A ATUAÇÃO DO TESOURO NACIONAL NO MERCADO DE DÍVIDA E A EVOLUÇÃO RECENTE DA DÍVIDA PÚBLICA FEDERAL

Entre dezembro de 2002 e dezembro de 2008 o estoque da DPF em mercado aumentou de R\$ 892 bilhões para R\$ 1.397 bilhões, uma alta de 56,5%. Em percentual do PIB, contudo, a DPF em mercado caiu de 51,1% para 47%. No mesmo intervalo a composição da dívida passou por significativa alteração, com destaque para a forte redução do percentual indexado ao câmbio (de 45,8% da DPF para 9,7%), a queda da parcela corrigida pela taxa SELIC (de 42,5% da DPF para 32,4%) e o aumento dos percentuais pré-fixado e indexado a preços (respectivamente, de 1,5% e 8,8% para 29,9% e 26,6% da DPF). Quanto à maturação, o percentual vincendo em 12 meses caiu no período de 32,7% do estoque para 25,4%; já o prazo médio manteve-se praticamente no mesmo patamar: 42,6 meses em dezembro de 2002 e 42 meses em dezembro de 2008.

TABELA 5

Dívida Pública Federal em mercado – indicadores selecionados – dezembro de 2002 a dezembro de 2008

	Dez./2002	Dez./2003	Dez./2004	Dez./2005	Dez./2006	Dez./2007	Dez./2008
Estoque DPF (R\$ bilhões)	892,9	957,5	1.014,2	1.157,3	1.236,9	1.333,8	1.397,3
DPF/PIB (%)	51,1	54,9	49,8	53,6	51,0	48,7	47,0
Composição (% do estoque)							
Pré-fixados	1,5	9,6	16,0	23,9	32,5	35,1	29,9
SELIC	42,5	46,9	45,7	43,8	33,4	30,7	32,4
Índice de preços	8,8	10,3	11,9	13,2	19,9	24,1	26,6
Câmbio	45,8	31,8	24,2	17,3	12,2	8,2	9,7
Demais	1,4	1,4	2,2	1,8	2,0	1,9	1,4
Vincendo em 12 meses (DPMFI) (%)	32,7	30,7	39,3	38,2	33,3	28,2	25,4
Prazo médio da DPF (meses)	42,6	39,0	35,3	32,9	36,3	39,2	42,0

Fontes: STN/CODIV, *Relatório mensal da dívida*, vários números; Bacen, séries temporais – PIB anual a preços de dezembro.

No período recente, portanto, de um modo geral a evolução da DPF esteve em linha com as diretrizes traçadas pelo Tesouro, entre elas a redução da exposição a câmbio e juros e a diminuição do percentual de vencimentos concentrados no curto prazo. É verdade que não se observou alongamento do prazo médio da DPF, outra diretriz da política de endividamento, mas tampouco se retrocedeu neste ponto.

Desta forma, o êxito verificado na gestão da DPF expressa: de um lado, os avanços institucionais e técnicos na administração da dívida discutidos ao longo deste capítulo, consubstanciados na atuação concreta dos gestores no mercado primário de dívida e no gerenciamento dinâmico de passivos; de outro lado, a evolução da DPF refletiu mais amplamente a melhoria do quadro macroeconômico brasileiro nos últimos anos, com destaque para o fortalecimento das contas externas e o reiterado compromisso do setor público com as responsabilidades monetária e fiscal.

5.1 O Tesouro Nacional e a gestão da DPF: mercado primário de dívida⁵⁵

Um título ou instrumento financeiro, privado ou público, é negociado em mercado primário quando é ofertado pela primeira vez, em geral para fazer face a necessidades de financiamento do agente emissor. Mercados secundários, por sua vez, caracterizam-se pela negociação de papéis emitidos no passado. Quanto maior o desenvolvimento do mercado secundário, maior a liquidez do instrumento financeiro e maior a facilidade para a precificação das emissões primárias de instrumentos similares.

De acordo com o PAF 2009, a necessidade líquida de financiamento do Tesouro Nacional em 2009 deverá alcançar R\$ 309,2 bilhões, isto é, o governo federal deverá emitir no mercado primário pouco mais de R\$ 300 bilhões em títulos públicos novos para honrar os vencimentos – de principal e juros – anuais da dívida, já descontados os recursos orçamentários previstos para seu pagamento. Por sua vez, as operações no mercado secundário local da dívida pública brasileira somaram, em 2008, US\$ 591 bilhões ou R\$ 1.381 bilhão, um montante próximo a 4,5 vezes o tamanho previsto para o mercado primário em 2009 e equivalente a 20,8% do total negociado em mercados emergentes locais.⁵⁶

A maior parte da literatura em finanças reconhece que transparência e previsibilidade em operações no mercado primário de dívida pública induzem à maximização da competição entre investidores, redundando em menores taxas para o governo, ou seja, menor custo de financiamento.⁵⁷ No Brasil, destaque-se a existência de apenas um emissor de dívida no âmbito do governo federal, o Tesouro Nacional – conforme descrito na subseção 3.1 – e a consolidação em apenas um instrumento legal das características gerais e formas de emissão dos títulos públicos federais (Decreto nº 3.540, de 11 de julho de 2000).

55. Este item se baseia em STN e BIRD (2009, parte 3, capítulo 4).

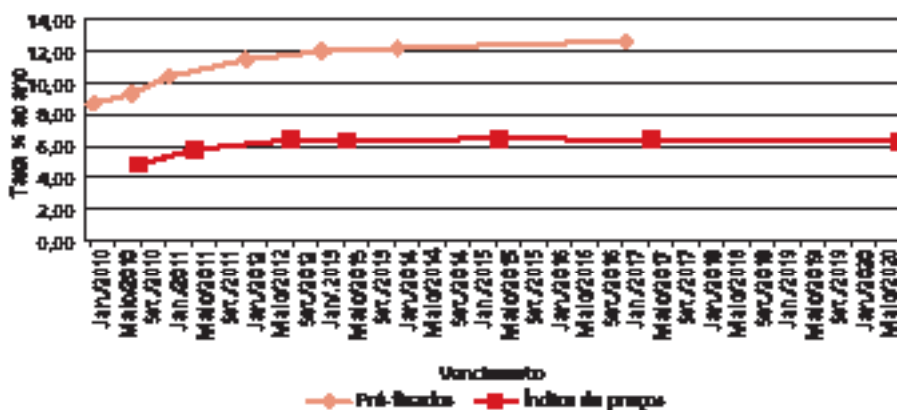
56. A taxa de câmbio utilizada no exercício foi a de 31 de dezembro de 2008. As cifras relativas ao mercado secundário foram obtidas de STN e BIRD (2009, parte 3, capítulo 6).

57. No mercado internacional, em que o país compete com outros emissores, esta recomendação deve ser qualificada. Como nesse mercado as emissões têm lugar em janelas de oportunidade relativamente escassas, a excessiva previsibilidade de um emissor pode induzir a comportamentos oportunistas de outros e consequente redução da demanda potencial.

Como dito anteriormente, além da divulgação via PAF das diretrizes e metas para a administração da DPF ao longo do ano, o Tesouro ao fim de cada mês publica um cronograma mensal de leilões para o mês seguinte, definindo datas e tipos de leilões da dívida interna, bem como limites máximos para as emissões do período. Por fim, antes de cada leilão, uma portaria define legalmente as características da emissão, tais como o montante a ser ofertado de cada título, seu valor unitário, data de missão, vencimento etc.

A estratégia de financiamento do Tesouro Nacional inclui funções diferenciadas para os distintos instrumentos de dívida. No mercado interno, por exemplo, as LTNs e NTN-Fs⁵⁸ são emitidas semanalmente, sempre às quintas-feiras, com o objetivo de financiar o governo e construir curva de rendimentos eficiente, com pontos de referência claros e líquidos. Para incentivar o mercado secundário, os títulos mais curtos (LTNs) e mais longos (NTN-Fs) são emitidos em semanas alternadas. Também no caso das NTN-Bs, títulos indexados à inflação, o objetivo principal do Tesouro consiste na construção de curva de rendimentos eficiente de referência. As ofertas ocorrem quinzenalmente, às terças-feiras, com os títulos mais longos vendidos somente uma vez ao mês. Com relação às LFTs, títulos indexados à taxa básica de juros, ainda que o Tesouro esteja buscando a gradual redução de sua participação no estoque da DPF, permanecem usufruindo papel relevante no financiamento do governo federal.

GRÁFICO 1
Curva de rendimentos – 8 de outubro de 2009



Fonte: STN/CODIP.

58. Ver quadro 1 da seção 2.2 para as características dos títulos da DPMFI.

Nos últimos anos o Tesouro vem procurando padronizar o vencimento dos diversos instrumentos de financiamento de forma a construir curvas de rendimento melhor definidas. Vencimentos padronizados e mais concentrados no tempo também facilitam o desenvolvimento do mercado secundário, por meio da formação de vértices mais líquidos na curva, evitando a excessiva fragmentação com baixos valores negociados em datas irregulares. Atualmente os títulos pré-fixados vencem no primeiro dia dos meses de janeiro, abril, julho e outubro, datas coincidentes com as dos contratos de juros futuros, depósitos interfinanceiros (DI), da BM&F. Os títulos indexados à inflação contam com vencimentos concentrados no dia 15 dos meses de maio (anos ímpares) ou agosto (anos pares). As LFTs corrigidas pela taxa SELIC vencem nos dias 7 dos meses de março, junho, setembro e dezembro.

Ainda que a padronização e concentração de vencimentos tragam vantagens associadas ao desenvolvimento do mercado secundário de dívida pública, por outro lado, podem aumentar o risco de refinanciamento relacionado a excessivos desembolsos do governo em uma data específica. Isto exige maior sofisticação no gerenciamento de risco da dívida, requerendo atenção redobrada do gestor em três direções principais: suavização dos vencimentos mensais, conformação de reserva de liquidez em caixa confortável para eventualmente lidar com piores inesperadas nas condições de refinanciamento, e, como será abordado mais à frente, gerenciamento de passivos.

Quanto aos instrumentos de financiamento no mercado externo, a estratégia do governo federal pode ser dividida em dois estágios, desde a conclusão do acordo de renegociação da dívida externa fechado em 1994. No primeiro deles, predominante no intervalo 1994-1999, o objetivo primordial concentrou-se na diversificação das emissões em vários mercados (dólares, ienes, euros...) com vista ao financiamento do déficit público e do déficit em transações correntes do balanço de pagamentos. A partir de 1999, a adoção de um regime macroeconômico baseado em meta de inflação, meta fiscal de superávit primário e livre flutuação da taxa de câmbio contribuiu para a melhoria no balanço de pagamentos brasileiro (geração de superávits anuais⁵⁹), o que permitiu a alteração da política de endividamento externo, explicitada pela primeira vez em 2006. Divulgada em agosto daquele ano, a estratégia para a dívida externa assumiu caráter mais qualitativo, voltado para a construção de curvas de referência externa, em dólares e em reais, e correção de distorções na curva por meio, por exemplo, do resgate dos títulos denominados *bradies*, produtos da renegociação da dívida externa, em 1994.

59. Os robustos superávits anuais do balanço de pagamentos observados a partir de 2005 podem ser explicados pelo aumento dos investimentos, diretos e em carteira, e pelos saldos positivos da balança comercial, ambos como reflexo da aceleração do crescimento mundial entre 2003 e 2007.

TABELA 6
Indicadores de balanço de pagamentos e Dívida Pública Federal externa

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Trans. correntes (saldo)	-18.384	-23.502	-30.452	-33.416	-25.335	-24.225	-23.215
Bal. comercial (saldo)	-3.466	-5.599	-6.753	-6.575	-1.199	-698	2.651
Reservas internacionais	51.840	60.110	52.173	44.556	36.342	33.011	35.866
Dívida Púb. Fed. Externa	84.923	74.417	72.910	81.431	122.088	142.794	169.384
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Trans. correntes (saldo)	-7.637	4.177	11.679	13.985	13.643	1.551	-28.192
Bal. comercial (saldo)	13.121	24.794	33.641	44.703	46.457	40.032	24.836
Reservas internacionais	37.823	49.296	52.935	53.799	85.839	180.334	193.783
Dívida Púb. Fed. Externa	269.753	26.053	203.943	177.474	143.455	108.884	132.512

Fontes: Bacen, séries temporais; para a Dívida Pública Federal Externa e STN e BIRD (2009, anexo 4.4).

Ainda no que se refere ao mercado primário de dívida pública, estudos diversos sugerem que a realização de emissões com base em mecanismos de mercado – tais como leilões competitivos e ofertas por meio de sindicatos de bancos privados – constitui a forma de lançamento de títulos mais indicada ao seu desenvolvimento.⁶⁰

No mercado doméstico brasileiro predominam os leilões competitivos abertos a instituições financeiras cadastradas no Sistema Brasileiro de Liquidação e Custódia, uma câmara de compensação e liquidação gerenciada pelo Bacen. Em 31 de março de 2009, das 6.330 instituições financeiras cadastradas no SELIC, 377 estavam aptas a participar dos leilões de títulos públicos federais promovidos pelo Tesouro, sendo 177 corretoras e distribuidoras, 175 bancos, 23 financeiras e 2 instituições de crédito imobiliário. No Brasil, os *dealers*,⁶¹ apesar de não possuírem acesso exclusivo aos leilões tradicionais, contam com o direito de participarem de operações especiais com o Tesouro, como os chamados “leilões de segunda volta”, nos quais cada *dealer* tem a opção de comprar determinada quantidade de títulos pelo preço médio apurado na primeira etapa.⁶²

Além dos leilões, duas outras formas de emissão respondem pela colocação primária de parcela reduzida de papéis da DPMFi. O Tesouro Direto é uma delas, e se baseia na venda direta de títulos públicos a pessoas físicas pela internet. Além de constituir uma forma de democratizar o acesso da população ao mercado de dívida pública – a aplicação mínima corresponde a 20% do preço de um título público, algo próximo a R\$ 200,00 –, o Tesouro Direto contribui para a criação, entre as pessoas físicas, de uma cultura financeira e, adicionalmente, estimula a poupança de longo prazo no país. Em dezembro de 2008 o estoque de títulos em mãos de pessoas físicas negociados via

60. Conforme FMI e BIRD (2001b) e BIRD (2007).

61. Instituições financeiras ou agentes especialmente selecionados para a distribuição dos títulos a instituições não credenciadas. Normalmente o número de *dealers* não ultrapassa 15 instituições.

62. A realização do “leilão de segunda volta” se dá após a conclusão da primeira etapa de um leilão competitivo e é condicionada, para cada vencimento, à venda integral dos lotes inicialmente ofertados.

Tesouro Direto alcançou aproximadamente R\$ 2,5 bilhões, o equivalente a 0,18% do estoque da DPF em mercado. A outra forma de colocação da DPMFi são as emissões diretas para atender a finalidades especificamente determinadas em lei, tais como: securitização de dívidas, emissões para financiamento da reforma agrária, títulos da dívida agrária e Programa de Financiamento às Exportações (Proex).

As emissões externas são normalmente realizadas com o apoio de sindicatos de bancos, denominados Dealer Managers (DMs), que assessoram a República e atuam como subscritores responsáveis pela intermediação entre o emissor e os investidores e posterior distribuição dos títulos. No mercado internacional os lançamentos de títulos do governo federal seguem o formato *book building*, o padrão neste mercado. No processo de “construção do livro” de vendas de títulos soberanos, diferentemente dos leilões, o emissor tem flexibilidade para definir a ordem dos compradores – ou excluí-los. Desta forma, a busca de combinação ótima entre investidores de longo prazo – normalmente fundos de pensão e seguradoras – e provedores de liquidez (*hedge funds*, por exemplo) é facilitada.

Além das emissões primárias de títulos públicos federais, a atuação do Tesouro Nacional no mercado de dívida envolve operações de gerenciamento de passivos – liability management (LM) – nos mercados secundários interno e externo. Frequentes em países industrializados, tais operações vêm se tornando comuns em países em desenvolvimento *pari passu* ao aprofundamento de seus mercados financeiros e à maior *expertise* dos gestores de dívida.

No Brasil, tanto no mercado doméstico como no internacional, as operações de trocas e de resgate antecipado – duas principais modalidades de operações de LM – realizadas pelo Tesouro visam auxiliar a estratégia de financiamento por meio da troca de instrumentos de curto prazo por papéis de médio e longo prazos, aceleração da mudança da composição na direção desejada e reforço de pontos de referência no mercado secundário. A tabela 7 descreve e quantifica as operações de LM realizadas pelo Tesouro no mercado de endividamento interno.

No mercado externo as operações de LM que foram realizadas pela República ao longo das últimas décadas podem ser divididas em três fases. O processo de reestruturação da dívida externa no âmbito do Plano *Brady*, concluído em 1994, pode ser visto como a primeira delas, quando, basicamente, o endividamento externo brasileiro concentrado em grandes bancos privados e instituições multilaterais foi securitizado – transformado em títulos negociáveis em mercados secundários – com desconto sobre os valores devidos (ganhos líquidos a valor presente). A segunda fase, de 2002 a 2006, consistiu na recompra antecipada e troca dos títulos *Brady* – que pagavam taxas de juros acima das obtidas pelo país com as novas emissões soberanas do período – por títulos globais (em US\$) com vencimento em 2011, 2018, 2024, 2027, 2030 e 2040.

TABELA 7
Operações de gerenciamento de passivos no mercado doméstico
 (Em milhões)

	2004	2005	2006	2007	2008
1. Operações de troca (total) ¹	28.158	86.980	89.352	80.903	58.630
1.1. Operações de troca que afetam prazo médio e composição	4.255	20.174	44.641	9.904	3.625
LFT aceitas em leilões de NTN-B	1.385	18.931	43.021	9.904	3.625
LFT aceitas em leilões de NTN-C	2.870	1.243	1.619	0	0
1.2. Operações de troca que afetam somente prazo médio	23.902	66.806	44.711	70.999	55.006
Troca de LFT por LFT	18.654	56.482	25.813	28.183	28.404
NTN-B aceitas em leilões de NTN-B	720	6.591	14.893	37.570	25.765
NTN-C aceitas em leilões de NTN-B e NTN-C	4.528	3.733	4.005	5.245	836
	2004	2005	2006	2007	2008
2. Operações de resgate antecipado ²	19.324	40.674	26.793	23.318	12.515
LTN	13.578	33.733	19.935	22.563	11.462
LFT	3.961	3.573	238	0	0
NTN-B	675	2.106	6.552	756	1.054
NTN-C	1.110	1.262	68	0	0
Total (1 + 2)	47.481	127.654	116.145	104.221	71.145
Total da DPMFi em mercado (%)	5,9	13,0	10,6	8,5	5,6

Fonte: STN e BIRD (2009, parte 3, capítulo 4).

Notas: ¹ Corresponde somente ao total de operações de troca com efeitos sobre o prazo médio e composição da DPMFi.

² Realizadas com o objetivo de redução do risco de refinanciamento e melhoria da liquidez do título no mercado secundário.

De 2006 em diante, eliminadas as distorções na curva de rendimentos externa associadas aos *bradies*, o objetivo das operações de LM passou a ser a redução do risco de refinanciamento e a ampliação da eficiência da própria curva. Sobressaem nesta fase as operações de *tender offer* (oferta pública de recompra ao longo de vários pontos da curva), *exchange offer* (ofertas públicas de troca de títulos na parte longa da curva) e o Programa de Recompras. Destaque-se o impacto do Programa de Recompras, incluindo as operações de resgate antecipado dos *bradies*, sobre o fluxo de juros a serem pagos até 2040: redução estimada de US\$ 13,8 bilhões em valores correntes.⁶³

5.2 Evolução recente da DPF

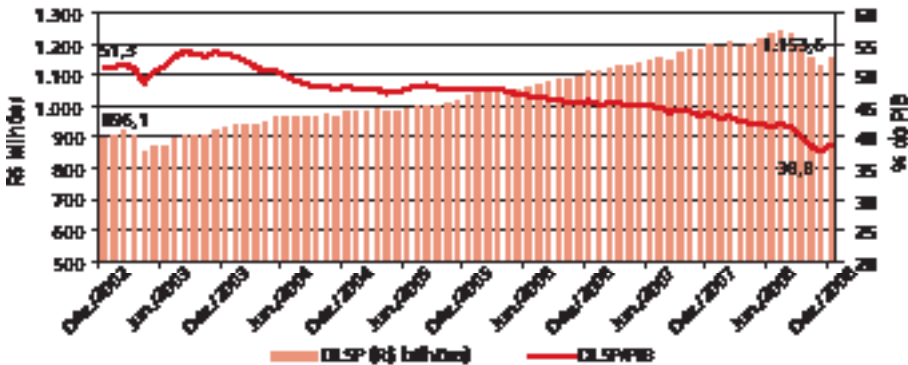
Entre 2002 e 2008, a Dívida Líquida do Setor Público Consolidado como proporção do PIB – o indicador de endividamento mais utilizado nas análises de solvência do setor público no Brasil (ver item 2.2) – apresentou tendência notável de redução, em 12,5% do PIB (gráfico 2). Se, por um lado, esta trajetória se relaciona à administração da DPF – seu principal passivo –, por outro lado, a razão DLSP/PIB responde a condicionantes macroeconômicos

63. Posição até dezembro de 2008.

fora do controle dos administradores da dívida, mas que ressaltam a importância da coordenação de políticas e a interdependência entre variáveis.

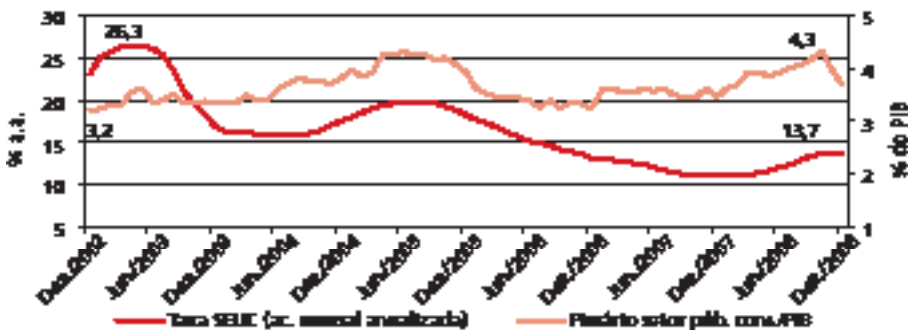
A este respeito, cabe destacar: o acúmulo de sucessivos superávits primários pelo Setor Público Consolidado superiores a 3,0% do PIB ao ano, o que representa fortalecimento da capacidade de pagamento do governo; a redução da taxa de juros básica da economia e, por conseguinte, do custo do endividamento público; o crescimento real médio do PIB de 4,1% ao ano entre 2003 e 2008 e a já mencionada elevação das reservas internacionais de US\$ 37,8 bilhões em dezembro de 2002, para US\$ 193,8 bilhões em dezembro de 2008.⁶⁴

GRÁFICO 2
DLSP – dezembro 2002 a dezembro 2008



Fonte: Bacen, séries temporais especiais, DLSP (composição).

GRÁFICO 3
Superávit primário e taxa de juros – dezembro 2002 a dezembro 2008



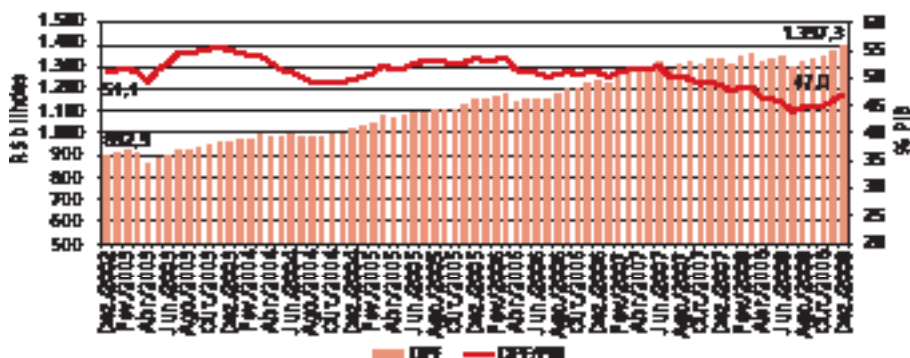
Fonte: Bacen, séries temporais.

64. A taxa SELIC, apresentada no gráfico 3, é a taxa acumulada no mês, anualizada; a taxa de variação do PIB real foi calculada com base na série disponibilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e as informações sobre reservas internacionais constam da tabela 6.

Quanto à evolução da DPF no período recente, pode-se afirmar que ela esteve em linha com as diretrizes planejadas pelos administradores, especialmente a redução da exposição a câmbio e a taxa de juros (SELIC), o aumento das parcelas pré-fixada e indexada a preços e a diminuição do percentual vincendo em 12 meses (tabela 5). Viu-se também que o crescimento nominal do estoque, superior a 50%, não redundou em ampliação da relação DPF/PIB, ao contrário, ao final de 2008 esta se encontrava abaixo do patamar alcançado em 2002.

GRÁFICO 4

DPF em mercado – dezembro 2002 a dezembro 2008



Fonte: STN, Relatório Mensal da DPF, vários números.

Além do estabelecimento de objetivos e diretrizes gerais para a DPF, o processo de planejamento estratégico da dívida inclui, como discutido na seção 4, a construção de intervalos indicativos para indicadores selecionados da DPF no ano, tais como estoque, percentual vincendo em 12 meses, prazo médio e composição. Divulgados ao início de cada ano por meio do PAF, estes intervalos materializam os objetivos de curto prazo da gestão da dívida além de servirem de referência para os agentes econômicos que participam dos leilões do Tesouro e carregam títulos públicos em suas carteiras.

Podemos observar, a seguir, a evolução, ano a ano, dos principais indicadores da DPF em relação aos intervalos estabelecidos pelos PAFs – o exercício contempla o período 2003 a 2008 e inclui a revisão do PAF neste último ano, anunciada em outubro.⁶⁵

65. As fontes utilizadas para a comparação foram os diversos PAFs publicados no período e os Relatórios Mensais da Dívida. Os gráficos foram elaborados pela Gerência de Risco da STN/COGEP. A tabela 4 apresentada anteriormente traz as metas do PAF para 2009.

GRÁFICO 6: Emissão DPF

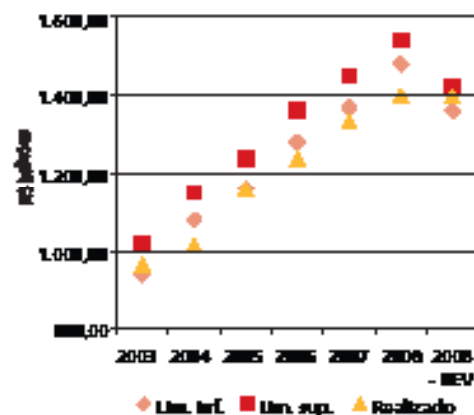


GRÁFICO 7: Vincenda em 12 meses

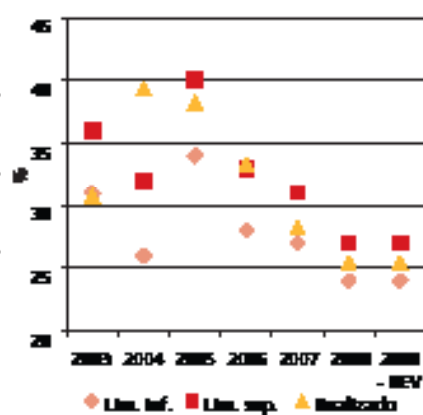


GRÁFICO 8: Prêmio realção DPF

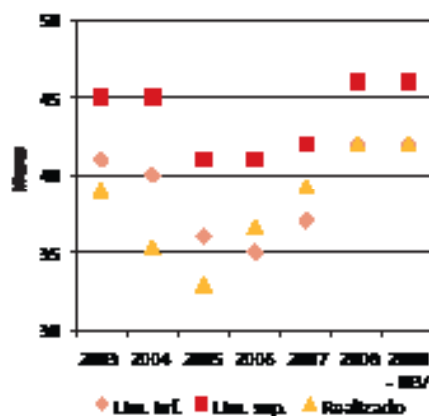


GRÁFICO 9: Pré-financeira

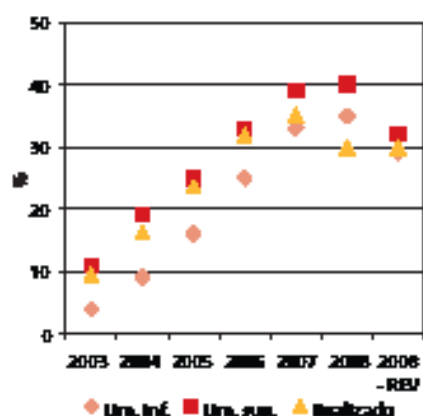


GRÁFICO 10: SELIC

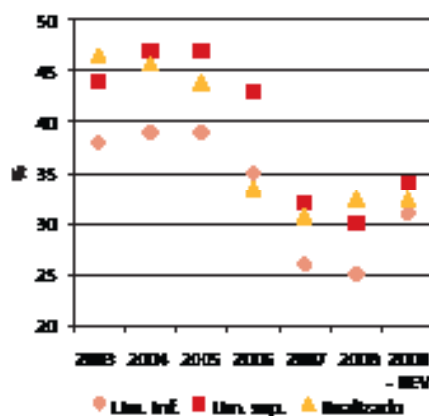
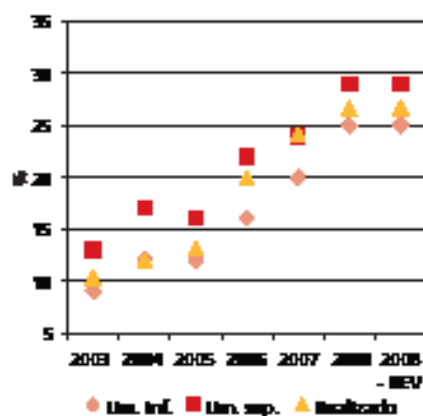
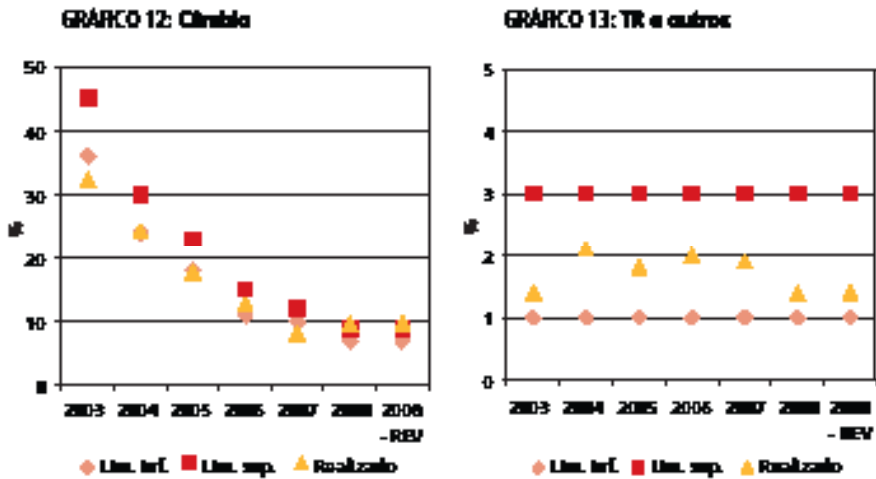


GRÁFICO 11: Índice de preços





Grosso modo, os resultados obtidos nos últimos seis anos mostram apenas pequenos desvios dos indicadores da DPF em relação aos intervalos conformados nos diversos PAFs, com exceção do indicador de prazo médio entre 2003 e 2005, o qual não se estendeu como planejado. O importante a salientar é que tais desvios, em geral produzidos por condições de mercado não controláveis pelos gestores, não impediram ganhos concretos em termos de redução do percentual vincendo em 12 meses e de composição nos últimos anos.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, C.; MEDEIROS, M.; FEIJÓ, P. H. **Gestão de finanças públicas**: fundamentos e prática de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. 2. ed. Brasília, 2008 (Coleção Gestão Pública).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Manual de estatísticas fiscais publicadas pelo departamento econômico do Banco Central do Brasil**. Brasília: Bacen, 2008a.
- . **Nota para a imprensa**. Política fiscal. Brasília: Bacen, fev. 2008b. (Anexo 1).
- . **Nota para a imprensa**. Política fiscal. Brasília: Bacen, jul. 2009.
- BANCO MUNDIAL (BIRD). **Developing the domestic government debt market: from diagnostics to reform implementation**. Washington: Banco Mundial, 2007.
- BARRO, R. J. Are government bonds net wealth? **Journal of Political Economy**, v. 87, n. 5, 1974.
- CABRAL, R. S. V. **Benchmark para a dívida pública**: um modelo estocástico de finanças. 2005. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- CARLIN, W.; SOSKICE, D. **Macroeconomics**: imperfections, institutions and policies. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- FERREIRA, A. **Secretaria do Tesouro Nacional, 20 anos**: um marco institucional na história econômica do Brasil. Brasília: STN, 2006.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **International Financial Statistics**. Washington: FMI, vários números.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI); BANCO MUNDIAL (BIRD). **Guidelines for Public Debt Management**. Washington: FMI; BIRD, 2001a.
- . **Development government Bond market**: a handbook. Washington: FMI; BIRD, 2001b.
- GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- LOPREATO, F. L. **Problemas de gestão da dívida pública brasileira**. Campinas: UNICAMP/IE, 2008 (Texto para Discussão, n. 139).
- MARKOWITZ, H. M. Portfolio Selection. **Journal of Finance**, v. 7, n. 1, 1952.
- MISSALE, A. **Public Debt Management**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

NOGUEIRA, R. P. **Novas tendências internacionais da força de trabalho no setor público**: o Brasil comparado com outros países. Brasília: ObservaRH; NESP; CEAM; UnB, ago. 2005.

ROSS, S. A.; WESTERFIELD, R. W.; JAFFE, J. F. **Administração financeira**: corporate finance. São Paulo: Editora Atlas S/A, 1995.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Dívida Pública Federal**: Plano Anual de Financiamento, vários números. Brasília, 2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN); BANCO MUNDIAL (BIRD). **Dívida pública**: a experiência brasileira. Brasília/Washington: STN; BIRD, 2009.

VIEIRA, B. F. V. **Equivalência ricardiana**: evidência empírica para o caso do Brasil. 2005. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005.

WHEELER, G. **Sound Practice in Government Debt Management**. Washington: BIRD, 2004.

PARTE III

ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO: INSTRUMENTOS PARA O PLANEJAMENTO

A ATUAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO NO DOMÍNIO ECONÔMICO

1 INTRODUÇÃO

O papel do Estado no domínio econômico é alvo de inúmeros debates no Brasil. Adeptos de um Estado “regulador” ou “mínimo” costumam se enfrentar com os defensores de um Estado “intervencionista” ou “desenvolvimentista”. No entanto, uma análise histórica da estrutura administrativa brasileira pode revelar alguns dados que permitem uma melhor compreensão de qual Estado se está tratando. O presente texto parte da constatação, que será demonstrada a seguir, de que a Constituição democrática de 1988 recebeu o Estado estruturado sob a ditadura militar (1964-1985), ou seja, o Estado reformado pelo Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), elaborado por Roberto Campos e Octavio Gouveia de Bulhões (1964-1967) (IANNI, 1991, p. 229-242/261-288). O PAEG, e as reformas a ele vinculadas, propiciou a atual configuração do sistema monetário e financeiro, com a criação do Banco Central do Brasil (Bacen) – Lei nº 4.595 de 31 de dezembro de 1964¹ do sistema tributário nacional –, Emenda Constitucional nº 18 de 1º de dezembro de 1965 – e do Código Tributário Nacional – Lei nº 5.172 de 25 de outubro de 1966 (OLIVEIRA, 1991, p. 43-90, 1995, p. 15-30) e da atual estrutura administrativa, por meio da reforma implementada pelo Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, ainda hoje em vigor. Deste modo, a permanência da estrutura administrativa reformada no regime militar, com as concepções de eficiência empresarial e de privilégio do setor privado já presentes cerca de 30 anos antes da chamada “Reforma Gerencial” dos anos 1990, é um elemento-chave para a compreensão das possibilidades e limites da atuação do Estado brasileiro no domínio econômico.

2 AS TENTATIVAS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A reforma de 1967 reestrutura o modelo administrativo brasileiro instaurado nos anos 1930, a partir da criação de órgãos como o Conselho Federal de Serviço Público Civil – Art. 168 a 173 da Constituição de 1934 e Lei nº 284, de 8 de outubro de 1936 –, substituído posteriormente pelo célebre Departamento Administrativo

1. A legislação sobre o Sistema Financeiro Nacional, boa parte ainda em vigor, foi quase toda aprovada durante o governo do Marechal Castello Branco, como a Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964 (Lei do Sistema Financeiro da Habitação), a já mencionada Lei nº 4.595/1964 – que cria o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional –, a Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965 (Lei do Mercado de Capitais) e o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966 – que reestrutura todo o setor de seguros e resseguros do país. Ver Vianna (1987, p. 91-110), Gouvêa (1994, p. 133-148) e Novelli (2001, p. 129-133).

do Serviço Público (DASP), estruturado a partir do Art. 67 da Carta de 1937² e do Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938. As reformas dos anos 1930 consolidaram a profissionalização da administração pública, com a garantia do acesso a cargos públicos por meio de concursos públicos, estruturação de carreiras e de direitos e obrigações dos servidores públicos. Dotado de atribuições amplas, como definir, racionalizar e controlar o funcionalismo e a organização da estrutura administrativa, o DASP chegou a ser o órgão responsável pela elaboração do orçamento federal (WAHRLICH, 1983, p. 236-255; DRAIBE, 1985, p. 84-86).³

O modelo de reforma administrativa que inspirou a criação do DASP foi o norte-americano, com base em autores como Willoughby, cuja obra *Principles of Public Administration* defendia a instituição de um órgão administrativo central – o *Bureau of General Administration*. Este órgão deveria ser vinculado diretamente à chefia do executivo, não sendo responsabilizado diretamente pela realização das várias tarefas da administração pública, mas por sua operacionalização e controle. Para Willoughby e Wahrllich, a administração pública não poderia ser compreendida de forma fragmentada, mas como um único sistema administrativo integrado (WILLOUGHBY, 1929, p. 52-58/81-103; WAHRLICH, 1983, p. 279-327).

Entre 1950 e 1954, durante o segundo governo Vargas, a percepção da inadequação do aparelho estatal para o projeto industrializante do Estado tornou-se crescente e passou a figurar entre os grandes problemas estruturais do país. O desaparecimento do Estado frente às novas funções econômicas e sociais levou, inclusive, à apresentação da proposta de uma reforma administrativa em que se previa a necessidade de criação de órgãos de coordenação e planejamento – Projeto de Lei nº 3.563, de 31 de agosto de 1953 (VARGAS, 1969, p. 43-61). Enquanto as resistências do Congresso Nacional sobre a reestruturação do Estado não eram – e não seriam – ultrapassadas, o governo Vargas buscou meios de implementar políticas de âmbito nacional, como a instituição de comissões interministeriais – Comissão Nacional de Política Agrária, Comissão de Desenvolvimento Industrial, Comissão Nacional de Bem-Estar etc. –, além da criação de novos órgãos e novas empresas estatais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

2. Art. 67: "Haverá junto à Presidência da República, organizado por decreto do Presidente, um Departamento Administrativo com as seguintes atribuições: a) o estudo pormenorizado das repartições, departamentos e estabelecimentos públicos, com o fim de determinar, do ponto de vista da economia e eficiência, as modificações a serem feitas na organização dos serviços públicos, sua distribuição e agrupamento, dotações orçamentárias, condições e processos de trabalho, relações de uns com os outros e com o público; b) organizar anualmente, de acordo com as instruções do Presidente da República, a proposta orçamentária a ser enviada por este à Câmara dos Deputados; c) fiscalizar, por delegação do Presidente da República e na conformidade das suas instruções, a execução orçamentária".

3. Após a deposição de Getúlio Vargas, em 29 de outubro de 1945, o DASP foi reestruturado pelo Decreto-Lei nº 8.323-A, de 7 de dezembro de 1945, que reduziu várias de suas atribuições. Na época, inclusive, houve quem defendesse a extinção do DASP, ver Wahrllich (1983, p. 255-264) e Draibe (1985, p. 297-306). Para a defesa da manutenção do DASP após a queda do Estado Novo, ver Bittencourt (1947, p. 361-375).

(CNPq), Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras), o projeto das Centrais Elétricas Brasileiras (Eletrobras), entre outros (DRAIBE, 1985, p. 213-236; LAFER, 2002, p. 81-83). Estes novos órgãos, geralmente, eram ligados diretamente ao presidente da República, o que acarretava um fenômeno denominado de “congestionamento da Presidência da República”, com o conseqüente esvaziamento político de parte dos ministérios (LAFER, 2002, p. 75-76; BENEVIDES, 1979, p. 203-204).

Ao contrário da criação das empresas estatais nos países europeus, a estatização no Brasil significará também a constituição da própria atuação empresarial nos vários setores da economia, internalizando o processo de industrialização. O Estado brasileiro irá, simultaneamente, concentrar recursos e constituir a base produtiva. Neste primeiro momento da construção do Estado industrial no Brasil, as questões referentes à mineração, siderurgia e petróleo se tornaram questões de Estado, vinculando a exploração dos recursos minerais à política nacional de industrialização. A criação das empresas estatais nestes setores, segundo Dain (1986), busca dar uma solução conjunta à implantação da base da indústria pesada e ao seu financiamento. O surgimento destas empresas estatais não se dá sem acirrados debates políticos e, como no caso da Petrobras, após uma forte mobilização popular a seu favor, o que proporcionou a estas primeiras empresas grande legitimidade, inclusive permitindo a obtenção de seus recursos iniciais a partir de mecanismos de poupança forçada – recursos da Previdência Social, recursos provenientes da arrecadação de impostos setoriais etc. A importância da iniciativa estatal no processo de industrialização brasileira, para Prado Jr. (1993), é insubstituível, embora o Estado não tenha assumido integralmente a responsabilidade de estruturar uma economia efetivamente nacional. A presença do Estado irá se materializar diante da incipiência do capital privado nacional e em contraposição ao controle estrangeiro sobre os recursos minerais (PRADO JR., 1993, p. 320-322; DAIN, 1986, p. 267-268/276-277/280-281/283-285; DRAIBE, 1985, p. 125-128; SANTOS, 2006, p. 29-33).

A sociedade de economia mista é, em sua estruturação atual, um fenômeno do fim do século XIX e início do século XX, que se intensificou, especialmente na Alemanha, durante a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) (JELLINEK, 1931, p. 526-528).⁴ A Constituição alemã de 1919 e a Constituição de Weimar, por sua vez, previu expressamente, em seu Art. 156, a possibilidade de socialização, nacionalização ou participação estatal no setor empresarial (BRUNET, 1921, p. 298-318; ANSCHÜTZ, 1987, p. 725-729; FRIEDLAENDER, 1975, p. 322-348; AMBROSIUS, 1984, p. 64-102).⁵ A visão tradicional, inspirada nos es-

4. Sobre as “sociedades de guerra” (*Kriegsgesellschaften*), criadas na Alemanha entre 1914 e 1918, ver Roth (1997, p. 103-156).

5. Para o debate em torno da constituição econômica durante o período da República de Weimar (1918-1933), ver Bercovici (2004, p. 39-50).

critos do industrial alemão Walter Rathenau, entendia a sociedade de economia mista (*gemischtwirtschaftliche Unternehmung*) como uma associação livre de capitais privados e fundos públicos para a exploração de uma atividade econômica, um fenômeno “econômico”, que não pertenceria às instituições administrativas (FLEINER, 1933, p. 82-84; HUBER, 1953, p. 529-530; FORSTHOFF, 1966, p. 485; CHÉROT, 2007, p. 471-472).⁶ Esta concepção equivocada levou a uma série de debates, como o protagonizado por Pinto, sobre a impossibilidade de conciliação dos interesses públicos – do Estado – e privados – dos demais acionistas privados, que almejam o lucro –, que levaria à substituição do modelo de sociedade de economia mista pelo da empresa pública, cujo capital é exclusivamente estatal.⁷

A doutrina publicista brasileira contemporânea define as empresas estatais 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, as empresas estatais estão submetidas a regras especiais decorrentes de sua natureza de integrante da administração pública. Estas regras especiais decorrem de sua criação autorizada por lei, cujo texto excepciona a legislação societária, comercial e civil aplicável às empresas privadas. Na criação da sociedade de economia mista, autorizada pela via legislativa, 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 assumir qualquer forma societária prevista em lei e cujo capital é exclusivamente público –, 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 (FERREIRA, 1956, p.131-151; VENÂNCIO FILHO, 1968, p. 415-437; FRANCO SOBRINHO, 1983, p. 68-74; SOUZA, 1994, p. 273-276; MELLO, 2006, p. 175-178; GRAU, 2007, p. 111-119; DI PIETRO, 2007, p. 420-421).

O governo de Juscelino Kubitschek levaria a estrutura estatal-administrativa de Getúlio Vargas ao seu limite máximo, completando o processo de industrialização pesada, mas demonstrando o esgotamento das potencialidades do Estado estruturado após a Revolução de 1930. Por meio do Decreto nº 39.855, de 24 de agosto de 1956, chegou a ser criada uma Comissão de Estudos e Projetos Administrativos (Cepa), para dar continuidade ao tema da reforma administrativa iniciado no segundo governo Vargas. No entanto, a chamada “administração paralela” foi entendida como o meio mais eficaz para implementar a política desenvolvimentista do que a promoção de uma reforma administrativa global,

6. Para as dificuldades encontradas pela doutrina publicista brasileira com o conceito de empresa estatal, ver Venâncio Filho (1968, p. 385-406).

7. Ver o clássico artigo de Pinto (1954, p. 43-57), *O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas*, ver também, Ferreira (1956, p. 151-153).

tentada, sem sucesso, por Getúlio Vargas. A criação da “administração paralela”, com sua coordenação e planejamentos centralizados e informais, demonstrou as possibilidades e os limites da estrutura estatal brasileira. O governo João Goulart, ainda, criou o Ministério Extraordinário para a reforma administrativa, chefiado por Ernâni do Amaral Peixoto, que chegou a elaborar um projeto de Lei Orgânica do Sistema Administrativo Federal – Projeto de Lei nº 1.482, de 19 de novembro de 1963 –, mas esta questão foi solucionada de outro modo, pela via autoritária, após o golpe militar de 1964 (LESSA, 1983, p. 99-117/140-142; LAFER, 2002, p. 83-112; BENEVIDES, 1979, p. 224-232; DRAIBE, 1985, p. 240-259).

2.1 A reforma administrativa de 1967

A reforma administrativa da ditadura militar foi elaborada a partir de uma comissão denominada Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa (Comestra), criada pelo Decreto nº 54.501, de 9 de outubro de 1964. Esta comissão era presidida pelo ministro do Planejamento, Roberto Campos.⁸ No entanto, a reforma administrativa proposta não seria debatida no Congresso Nacional, mas, com base nos poderes de exceção do Art. 9, § 2º do Ato Institucional nº 4, de 7 de dezembro de 1966, foi promulgada diretamente pelo Marechal Castello Branco, pelo Decreto-Lei nº 200/1967.

O discurso oficial do regime era o discurso da ortodoxia econômica. As próprias constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e em 1969, chegaram, não por mera coincidência, a incorporar o chamado “princípio da subsidiariedade”, cuja concepção é entender o Estado como subsidiário da iniciativa privada. Este “princípio” é originário da legislação fascista (ASENJO, 1984, p. 92-93)⁹ de Benito Mussolini – *Carta del Lavoro* de 1927 –¹⁰ e de Francisco Franco – *Fuero del Trabajo* de 1938¹¹ e *Ley de Principios del Movimiento Nacional* de 1958 –,¹²

8. Sobre os trabalhos da Comestra, ver Dias (1969, p. 1-30). O autor foi secretário-executivo da Comestra, chefe de gabinete e secretário-geral do Ministério do Planejamento durante o período em que Roberto Campos exerceu as funções ministeriais no período 1964-1967.

9. 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. Deste 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, 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).

10. Carta del Lavoro, IX: “A intervenção do Estado na produção econômica tem lugar apenas quando falte ou seja insuficiente a iniciativa privada, ou quando estejam em jogo interesses políticos do Estado. Tal intervenção pode assumir a forma do controle, do encorajamento e da gestão direta.”

11. Fuero del Trabajo, XI, 4: “Em geral, o Estado não será empresário, senão quando falte a iniciativa privada ou o exijam os interesses superiores da nação (...) XI, 6: O Estado reconhece a iniciativa privada como fonte fecunda da vida econômica da nação.”

12. Ley de Principios del Movimiento Nacional, X: “Se reconhece o trabalho como origem da hierarquia, dever e honra dos espanhóis, e a propriedade privada, em todos as suas formas, como direito condicionado a sua função social. A iniciativa privada, fundamento da atividade econômica, deverá ser estimulada, processada e, em determinadas circunstâncias, suprida pela ação do Estado.”

e se encontra explícito em vários dispositivos da Carta de 1967, outorgada pelo Marechal Castello Branco, por exemplo, nos seus Arts. 157, § 8º¹³ e Art. 163.¹⁴

As empresas estatais, para os formuladores do Decreto-Lei nº 200/1967, deveriam ter condições de funcionamento e de operação idênticas às do setor privado. Além disso, sua autonomia deveria ser garantida, pois elas seriam vinculadas, não subordinadas, aos ministérios, que só poderiam efetuar um controle de resultados (DIAS, 1969, p. 78-80). Esta concepção havia sido defendida, inclusive, pelo próprio Marechal Castello Branco, que afirmou em sua *Mensagem ao Congresso Nacional*, de 1965, que desejava, com a reforma administrativa, “obter que o setor público possa operar com a eficiência da empresa privada” (DIAS, 1969, p. 50; CAMPOS, 1994, p. 697).

Como se explica a expansão das empresas estatais no pós 1964? Apesar do discurso oficial de restrição à atuação estatal na esfera econômica de liberais insuspeitos como Octavio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos, Antônio Delfim Netto e Mário Henrique Simonsen, cerca de 60% das empresas estatais do Brasil foram criadas entre 1966 e 1976 (MARTINS, 1991, p. 60-62).

O primeiro governo militar brasileiro, instalado logo após o golpe de Estado de 1964, tem uma grande preocupação em conter o déficit público e combater a inflação. Para tanto, vai promover medidas que reformulam a captação de recursos e as transferências intergovernamentais para as empresas estatais, além de exigir uma política “realista” de preços. As reformas realizadas pelo PAEG visavam, fundamentalmente, recuperar a economia de mercado. Um dos objetivos explícitos do Decreto-Lei nº 200/1967 foi, justamente, aumentar a “eficiência” do setor produtivo público por meio da descentralização na execução das atividades governamentais. As empresas estatais tiveram, assim, de adotar padrões de atuação similares aos das empresas privadas; foram obrigadas a ser “eficientes”, e a buscar fontes alternativas de financiamento.

13. 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”, mantido com redação similar no Art. 163 da Carta de 1969: “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”.

14. “As empresas privadas compete preferencialmente, com o estímulo e apoio do Estado, organizar e explorar as atividades econômicas. § 1º Somente para suplementar 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”, mantido com redação similar no Art. 170 da Carta de 1969: “As 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”.

Dotadas de maior autonomia, as empresas estatais passaram a ser legalmente entendidas como empresas capitalistas privadas – Art. 27, Parágrafo Único do Decreto-Lei nº 200/1967.¹⁵ Deste modo, aplicando a “racionalidade empresarial”, muitas empresas estatais se expandiram para ramos de atuação diferenciados e de alta rentabilidade, além de também passarem a recorrer ao endividamento externo. O Estado ampliou sua participação no setor de bens e serviços, aumentando a quantidade de empresas estatais nos setores de energia, transportes, comunicações, indústria de transformação – petroquímica, fertilizantes etc. –, financeiras e outros serviços – processamento de dados, comércio exterior, equipamentos etc. A expansão das empresas estatais pode ser explicada também pelo arcabouço jurídico do Decreto-Lei nº 200/1967. A descentralização operacional prevista neste Decreto-Lei propiciou a oportunidade para a criação de várias subsidiárias das empresas estatais já existentes, formando-se *holdings* setoriais e expandindo, assim, a atuação das estatais. O Estado já vinha atuando na maior parte dos setores mencionados, mas expandiu sua atuação para manter a política de crescimento econômico acelerado.

A autonomia das estatais – como bem ressalta Martins, autonomia em relação ao governo, não em relação ao sistema econômico – é reforçada, assim, com a capacidade de adquirir autofinanciamento e de contrair empréstimos no exterior. Quanto maior for essa capacidade, mais autônoma – em relação ao governo – é a empresa estatal. Segundo Rezende, foi justamente esta “eficiência” a causa da maior amplitude da intervenção direta do Estado na produção de bens e serviços, contradizendo o discurso governamental oficial de limitação e redução do papel do Estado na economia (SUZIGAN, 1976, p. 89-90/126; REZENDE, 1987, p. 216-218; MARTINS, 1991, p. 70-71/75-79).

Mesmo com a retomada da expansão econômica, a partir de 1967, as restrições de financiamento do BNDE para as empresas estatais são mantidas. A facilidade de obtenção de créditos no exterior será a nova estratégia de financiamento do setor produtivo estatal, que atua na vanguarda do processo de crescimento econômico. A maior ou menor dependência de empréstimos externos irá depender da maior ou menor autonomia da empresa estatal, variando muito de caso a caso. O Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) vai reforçar a importância das empresas estatais para a expansão econômica. O aumento dos investimentos estatais – o “financiamento estatal autônomo” com empresas estatais endividadas no exterior – visava manter o controle estatal sobre a exploração dos recursos minerais e garantir uma “reserva de mercado” ao capital privado nacional, beneficiário, em tese, do projeto de modernização conservadora dos militares. O objetivo de monopolização capitalista a favor do empresariado nacional, no entanto, não consegue se

15. “Parágrafo Único: Assegurar-se-á às empresas públicas e às sociedades de economia mista condições de funcionamento idênticas às do setor privado cabendo a essas entidades, sob a supervisão ministerial, ajustar-se ao plano geral do Governo”.

efetivar, gerando uma maior participação das empresas multinacionais na economia brasileira e os protestos contra a suposta “estatização da economia” por parte do empresariado nacional (DAIN, 1986, p. 291-296; FIORI, 1995, p. 70-80).¹⁶

As empresas estatais, inclusive, passaram a especular nas bolsas de valores, incentivadas pelo governo, especialmente após 1976, com a promulgação da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976, que reforma a legislação sobre mercado de capitais e cria a comissão de valores mobiliários (CVM), e da Lei nº 6.404, de 17 de dezembro de 1976, a nova lei das sociedades anônimas. Não por acaso, seus papéis respondem ainda pela maior parte das operações realizadas na bolsa, refletindo a gestão “empresarial” que busca maximizar o lucro na empresa estatal, em vez da persecução do interesse público (MARTINS, 1991, p. 71).

O controle sobre as empresas estatais, apesar de formalmente previsto no Decreto-Lei nº 200/1967, nunca foi realmente implementado. A supervisão ministerial, prevista no Art. 26 deste Decreto-Lei, foi um fracasso, inclusive, devido à maior importância de muitas das empresas estatais em relação aos órgãos encarregados de sua supervisão. Deste modo, o controle interno acabou sendo limitado na esfera puramente burocrática e às questões jurídico-formais (REZENDE, 1987, p. 224-226).¹⁷ A última tentativa de instituição de um controle interno sobre as empresas estatais deu-se com a criação, em 1979, da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST), que tentou substituir o modelo de 1967 por um controle centralizado de caráter eminentemente orçamentário, o que, para Rezendé, “subverte o princípio da autonomia gerencial”. A ênfase de todo e qualquer controle administrativo passou para a responsabilização do gasto público como causa da crise econômica (REZENDE, 1987, p. 228-232).¹⁸

Com a crise econômica dos anos 1970, que se prolongaria por décadas no Brasil, a política de controle de gastos e centralização orçamentária, iniciada com a criação da SEST, seria mantida por todo o processo de redemocratização e constitucionalização do país. A “nova República”, entre várias medidas, promove a criação da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em 1986, consolida o papel do Banco Central como autoridade monetária e a Constituição de 1988 consagra a centralização da elaboração e controle orçamentários, visando uma maior participação do poder Legislativo e a maior transparência dos gastos públicos. A finalização deste processo de centralização monetária e orçamentária se dará com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.¹⁹

16. Sobre o II PND, ver, ainda, Lessa (1998, p. 77-86) e, em sentido distinto, Castro e Souza (2004, p. 27-47).

17. Para a defesa do modelo da “supervisão ministerial”, ver Dias (1969, p. 89-98).

18. Para a crítica do argumento de que as empresas estatais seriam as principais responsáveis pelo déficit público brasileiro, ver Braga (1984, p. 194-206) e Sayad (2001, p. 248-250).

19. Sobre a criação da SEST no contexto de aumento do controle sobre o orçamento público no Brasil, processo que se encerraria com a Lei de Responsabilidade Fiscal, em 2000, ver Bercovici e Massonetto (2006, p. 60-64).

A descentralização administrativa promovida pelo Decreto-Lei nº 200/1967 esvaziou o núcleo central do governo – no qual ocorria o “congestionamento da Presidência da República” – e fortaleceu os órgãos da administração indireta na implementação das políticas públicas. Outro “alvo” da reforma foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), visto como excessivamente centralizador.²⁰ A compensação desta perda de poder foi a criação de vários órgãos colegiados dotados de grandes atribuições e de poder normativo durante todo o regime militar, dos quais se destacam o Conselho Monetário Nacional e o Conselho de Desenvolvimento Econômico (DIAS, 1969, p. 47/83-84; REZENDE, 1987, p. 232-233).²¹ Na visão de Martins, o Decreto-Lei nº 200/1967 propiciou uma espécie de “feudalização” do Estado. As várias partes que o integram passaram a ter existência própria e autônoma, com interesses, inclusive, conflitantes entre si. Este processo teria sido acelerado com a introdução da lógica empresarial como prática administrativa, que estaria em constante choque e contradição com os interesses coletivos (MARTINS, 1991, p. 80-82).

2.2 A permanência da estrutura administrativa do regime militar sob a Constituição Democrática de 1988

O Decreto-Lei nº 200/1967, pioneiro na exigência da gestão “empresarial” dos órgãos administrativos, que será ressuscitado por Bresser Pereira 30 anos depois,²² vai sobreviver à ditadura militar e continuará em vigor sob a Constituição de 1988, apesar das várias críticas ao seu conteúdo.²³ O direito constitucional acompanhou as mudanças políticas, sociais e econômicas. As constituições liberais do século XIX tinham como fundamento a separação entre Estado e sociedade, sendo seu objetivo máximo a limitação do poder estatal (GRIMM, 1994, p. 403-410). Com a consolidação do Estado intervencionista, as constituições do século XX incorporaram em seus textos o conflito existente entre as forças sociais, buscando abranger toda uma nova série de direitos e matérias. Não foi por acaso que, desde a célebre Constituição de Weimar, de 1919, passando pelas Constituições brasileiras de 1934 e 1946, todas estas constituições foram duramente criticadas por serem ideológicas, programáticas, compromissárias ou por não tomarem ne-

20. O DASP teve suas atribuições limitadas à gestão do funcionalismo público civil – Art. 115 do Decreto-Lei nº 200/1967.

21. Sobre a política do Conselho Monetário Nacional, especialmente durante o período do “milagre econômico” (1969-1974), ver Vianna (1987, p. 110-180). Para uma análise do Conselho de Desenvolvimento Econômico, criado pela Lei nº 6.036, de 1ª de maio de 1974, estrutura administrativa importante da Presidência do General Ernesto Geisel (1974-1979), ver Codato (1997, p. 32-33/42-43/89-102/123-127/135-143/220-224/227-228).

22. Sobre a chamada “reforma gerencial”, ver Pereira (2002, p. 109-126). Para a crítica da concepção neoliberal de “reforma do Estado”, que confunde a reestruturação do Estado com a mera diminuição de tamanho do setor público, ver especialmente Fiori (1995, p. 113-116).

23. Mello (2006, p. 144), por exemplo, chega a afirmar: “Não é difícil perceber que o decreto-lei em exame, desde o seu ponto de partida, ressentia-se tanto de impropriedades terminológicas quanto de falhas em seus propósitos sistematizadores, levando a crer que foi elaborado por pessoas de formação jurídica nula ou muito escassa, como só ia ocorrer ao tempo da ditadura militar instalada a partir de 1964 e cujos últimos suspiros encerraram-se em 1986”.

nhuma decisão fundamental. Esta discussão se amplia quando as constituições tornam-se dirigentes, ou seja, passam a definir fins e objetivos para o Estado e a sociedade, inclusive determinando a realização de várias políticas públicas.

Uma das críticas mais comuns feitas à concepção de “constituição dirigente” é a do texto constitucional, por promover de tamanha forma o dirigismo estatal, que estaria pretendendo substituir o processo de decisão política. A constituição dirigente não estabelece uma linha única de atuação para a política, reduzindo a direção política à execução dos preceitos constitucionais, ou seja, substitui a política. Pelo contrário, ela procura, antes de mais nada, estabelecer um fundamento constitucional para a política. O programa constitucional não tolhe a liberdade do legislador ou a discricionariedade do governo, nem impede a renovação da direção política e a confrontação partidária. Essa atividade de definição de linhas de direção política tornou-se o cumprimento dos fins que uma república democrática constitucional fixou em si mesma. Cabe ao governo selecionar e especificar sua atuação a partir dos fins constitucionais, indicando os meios ou instrumentos adequados para a sua realização. Desta forma, a constituição dirigente não substitui a política, mas se torna a premissa material (CANOTILHO, 2001, p. 193-196/462-471).²⁴

A Constituição de 1988 determina expressamente que toda empresa estatal está submetida às regras gerais da administração pública – Art. 37 da Constituição –, ao controle do Congresso Nacional – Art. 49, inciso X, no caso das empresas estatais pertencentes à União –, do Tribunal de Contas da União (TCU) – Art. 71, incisos II, III e IV da Constituição, também no caso das estatais da esfera federal – e, no caso das estatais federais, da Controladoria-Geral da União (CGU) – Arts. 17 a 20 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Além disto, o orçamento de investimentos das estatais federais deve estar previsto no Orçamento Geral da União (OGU) – Art. 165, § 5º da Constituição de 1988.

Estes dispositivos constitucionais são formas distintas de vinculação e conformação jurídica, constitucionalmente definidas, que vão além do disposto no Art. 173, § 1º, inciso 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.²⁵ 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, 1997a, p. 691-698; GRAU, 1981, p. 101-111; MELLO, 2006,

24. Para o debate em torno da concepção de constituição dirigente e suas repercussões na teoria constitucional brasileira, ver Canotilho (2001, p. 12/14/18-24/27-30/69-71) e Bercovici (2003, p. 114-120).

25. 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), Di Pietro (2007, p. 412-414), Fleiner (1933, p. 198-209) e Colson (2001, p. 330-332).

p. 178-183/185-188; GRAU, 2007, p. 111-123/278-281; DI PIETRO, 2007, p. 416-418/421-428).²⁶ Neste sentido, esclarece Mello:

O traço nuclear das empresas estatais, isto é, das empresas públicas e sociedades de economia mista, reside no fato de serem coadjuvantes de misteres estatais. Nada pode dissolver este signo insculpido em suas naturezas. Dita realidade jurídica representa o mais certo norte para a inteligência destas pessoas. Conseqüentemente, aí está o critério retor para interpretação dos princípios jurídicos que lhes são obrigatoriamente aplicáveis, pena de converter-se o *acidental* - suas personalidades de direito privado - em *essencial*, e o essencial - seu caráter de sujeitos auxiliares do Estado - em *acidental* (2006, p. 179, grifo nosso).

O direito constitucional estabelece os parâmetros do direito administrativo. É incorreto aceitar acriticamente conceitos e princípios pré-constitucionais só por estarem consolidados na doutrina administrativista, como salienta Reigada (1999). A constituição obriga a reformulação, mesmo que parcial, de todas as categorias do direito administrativo (REIGADA, 1999, p. 87-98; OTERO, 2003, p. 147-148). Apesar disto, as relações entre o direito constitucional e o direito administrativo são, ainda, difíceis. Ao mesmo tempo em que as constituições do século XX incorporaram os conflitos sociais e econômicos e buscaram se remodelar conjuntamente com as mudanças estruturais sofridas pelo Estado, o direito administrativo continuou preso aos mesmos moldes liberais do século XIX, entendendo o Estado como um inimigo. Nestes termos, fundados na cisão do Estado e da sociedade – mercado –, a única tarefa do direito administrativo é a defesa do indivíduo contra o Estado (GRAU, 2003b, p. 257-264). Assim, as formas clássicas do direito administrativo são, geralmente, insuficientes para as necessidades prestacionistas do Estado social (BADURA, 1966, p. 12-27; HESSE, 1999, p. 93-94). Estas dificuldades são mais graves quando se constata que a realização dos programas constitucionais não depende dos operadores jurídicos, mas de inúmeros outros fatores, aumentando a margem de manobra da administração pública. A constituição também depende da administração pública para ser concretizada. Este “protagonismo político” da administração, como ressalta Otero (2003), está bem longe da tradição administrativista liberal. A necessidade de construção de um direito administrativo dinâmico, a serviço da concretização dos direitos fundamentais e da constituição é cada vez mais necessária (GRIMM, 1994, p. 434-437; OTERO, 2003, p. 148-151).

Sob a Constituição de 1988, as empresas estatais estão subordinadas às finalidades do Estado, como o desenvolvimento – Art. 3, inciso II. Neste sen-

26. Na doutrina estrangeira, sobre os regimes jurídicos das empresas estatais, em geral, e das sociedades de economia mista, em particular, ver Huber (1953, p. 530-532), Chenot (1965, p. 312-313), Forsthooff (1966, p. 478-483), Püttner (1969, p. 125-140/368-380), Farjat (1971, p. 189-198, especialmente p. 195-198), Giannini (1999, p. 163-166), Colson (2001, p. 297-301/328-330), Devolvé (1998, p. 672-675/706-731) e Badura (2005, p. 145-164, especialmente p. 146-147).

tido, é correta a afirmação de 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).²⁷ A legitimação constitucional, no caso brasileiro, desta iniciativa econômica pública, se dá pelo cumprimento dos requisitos constitucionais e legais fixados para a sua atuação. Como ressalta Souza (1994, p. 278), a criação de uma empresa estatal, como uma sociedade de economia mista ou uma empresa pública, já é um ato de política econômica. Os objetivos das empresas estatais estão fixados por lei, não podendo furtar-se a estes objetivos. Devem cumpri-los, sob pena de desvio de finalidade. Para isto foram criadas e são mantidas pelo poder público.

A sociedade de economia mista é um instrumento de atuação do Estado, devendo estar acima, portanto, dos interesses privados. Embora se apliquem às sociedades de economia mista, as disposições da Lei das Sociedades Anônimas (S/A) – Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 –, esta também prescreve no seu Art. 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, (GRAU, 1971, p. 128-132; DI PIETRO, 2007, p. 417-418)²⁸ conforme expressa no Art. 237 da Lei das S/A.

O objetivo essencial das empresas estatais não é a obtenção de lucro, mas a implementação de políticas públicas. Segundo Comparato (1977), a legitimidade da ação do Estado como empresário – a iniciativa econômica pública do Art. 173 da Constituição de 1988 – 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 de o Estado procurar receitas por meio da exploração direta da atividade econômica (COMPARATO, 1977, p. 289/390-391; GRAU, 1994, p. 273-276).²⁹ 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. Isto quer dizer que a finalidade é condição obrigatória de legalidade de qualquer atuação adminis-

27. Ver também Püttner (1969, p. 87-98), Colson (2001, p. 99-111) e Mello (2006, p. 178-183).

28. Ver também Ferreira (1956, p. 131-133/138-145) e Carvalhosa (1999, p. 351-353/367-368/374/376-378).

29. Ver também Carvalhosa (1999, p. 376-378/412-418) e Püttner (1969, p. 86-87/106-110).

trativa, marcada, segundo 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 Tácito (1997b), “a aplicação da competência para fim estranho ao estabelecido em lei”, estará ocorrendo desvio de finalidade ou desvio de poder.³⁰ Há, no desvio de finalidade, uma incompatibilidade objetiva, ainda que possa ser disfarçada,³¹ 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 público³² 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 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. 62-63). Ainda nas palavras de Mello:

Quem exerce ‘função administrativa’ está adscrito a satisfazer interesses públicos, ou seja, interesses de outrem: a coletividade. Por isso, o uso das prerrogativas da Administração é legítimo se, quando e na medida indispensável ao atendimento dos interesses públicos: vale dizer, do povo, porquanto nos Estados Democráticos o poder emana do povo e em seu proveito terá de ser exercido (2006, p. 60).

Mesmo os autores que recentemente vêm defendendo a “relativização”, ou mesmo o fim, da supremacia do interesse público sobre os interesses privados, (HÄBERLE, 2006, p.52-53/60-70/525-552; LEISNER, 2007, p. 110-113)³³ 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

30. O excesso de poder (*détournement de pouvoir*) é uma criação jurisprudencial do Conselho de Estado francês no final 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 Fagundes (1979, p. 71-73), Leal (1960, p. 278-294) – 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 Tácito (1997b, p. 39/52-53, 1997c, p. 74-75/89-92/101-103/157-158, 1997d, p. 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). Para o caso das sociedades de economia mista, ver, ainda, Carvalhosa (1999, p. 417).

31. Fagundes (1979, p. 72) fala explicitamente em “burla da intenção legal”.

32. Sobre a supremacia do interesse público, ver Mello (2006, p. 58-75/85-88) e Di Pietro (2007, p. 59-62).

33. No Brasil, ver obra coletiva de Sarmento (2005).

parâmetros: o direito administrativo é o “direito constitucional concretizado” (WERNER, 1971, p. 212-226).

2.3 A “reforma do Estado” dos anos 1990: “mais do mesmo”?

As tentativas de “mudança” no papel do Estado, visando manter as mesmas estruturas, levadas a cabo pelos governos conservadores eleitos a partir de 1989, muitas vezes optaram pelo caminho das reformas constitucionais, com o intuito deliberado de “blindar” as alterações, impedindo uma efetiva mudança de política. Isto quando ditas “reformas” simplesmente não ocorreram à margem, ou até contrariamente, do disposto no texto constitucional, como no caso do Plano Nacional de Desestatização – Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, posteriormente substituída pela Lei nº 10.482, de 9 de setembro de 1997 –, ou das leis que criaram as “agências” reguladoras.

A “regulação” da economia³⁴ virou o tema da moda, com seus defensores se apressando em proclamar um “novo direito público da economia”, em sintonia com as reformas microeconômicas estruturadas a partir do “Consenso de Washington”;³⁵ em contraposição ao “velho” direito econômico, responsável pelo “antiquado” dirigismo da Constituição de 1988.³⁶ Os objetivos da reforma gerencial, segundo um de seus formuladores, o ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, são aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos estatais, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e voltar a administração para o cidadão-usuário – ou cidadão-cliente. A lógica da atuação da administração pública deixa de ser o controle de procedimentos – ou de meios – para ser pautada pelo controle de resultados, buscando a máxima eficiência possível. Para tanto, um dos pontos-chave da reforma é atribuir ao administrador público parte da autonomia de que goza o administrador privado, com a criação de órgãos independentes – as “agências” – da estrutura administrativa tradicional, formados por critérios técnicos, não políticos (PEREIRA, 2002, p. 109-126).³⁷

34. Vital Moreira se refere a três conceitos de regulação: “(a) em sentido amplo, é toda forma de intervenção do Estado na economia, independentemente dos seus instrumentos e fins; (b) num sentido menos abrangente, é a intervenção estadual na economia por outras formas que não a participação directa na actividade económica, equivalendo portanto ao condicionamento, coordenação e disciplina da actividade económica privada. (c) num sentido restrito, é somente o condicionamento normativo da actividade económica privada (por via de lei ou outro instrumento normativo)” (MOREIRA, 1997, p. 35). No presente texto, o conceito de regulação abordado refere-se, principalmente, à segunda acepção trazida por Moreira (1997), que confunde atividade regulatória com “o estabelecimento e a implementação de regras para a atividade econômica destinadas a garantir o seu funcionamento equilibrado, de acordo com determinados objetivos públicos”. Em sentido próximo, ver Chang (1997, p. 703-704). Sobre os vários significados da expressão “regulação” e seu uso equivocado, especialmente entre os autores brasileiros, no sentido de “desregulação”, ver Grau (2003a, p. 127-147) e Eisner (2000, p. 13-17/1-26).

35. Sobre as políticas de ajuste econômico propostas pelo “Consenso de Washington”, ver Williamson (1990, p. 7-17). Para um balanço, nada crítico, da reforma do Estado na América Latina da década de 1990, ver Lora (2007).

36. Sobre o direito econômico na perspectiva da Constituição de 1988, ver, especialmente, Grau (2007, p. 77-79/168-170/173-195/311-318/350-372) e Bercovici (2005a, p. 30-31/33-43).

37. Para as origens históricas e ideológicas do modelo “gerencialista”, ver, ainda, Paula (2005, p. 41-51/53-79/ 117-133).

A “reforma gerencial”, assim, vai “inovar” ao trazer o que já estava previsto na legislação brasileira desde 1967.

Com a reforma do Estado, criaram-se duas áreas distintas de atuação para o poder público: de um lado, a administração pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas. De outro, os órgãos reguladores – as “agências” –, que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos. Uma das consequências desta concepção é a defesa de que a única, ou a principal, tarefa do Estado é o controle do funcionamento do mercado (PEREIRA, 2002, p. 110; MARQUES NETO, 2002, p. 201; LEISNER, 2007, p. 98-107). Isto contraria o próprio fundamento das políticas públicas, que é a necessidade de concretização de direitos por meio de prestações positivas do Estado, ou seja, por meio dos serviços públicos. Política pública e serviço público estão interligados, não podem ser separados, sob pena de serem esvaziados de seu significado.³⁸ Este modelo de Estado que atua apenas no sentido de garantir a concorrência e o livre jogo das forças de mercado, abstendo-se da maior parte das políticas públicas de natureza econômica e social, ficou conhecido no debate europeu como “Estado-garantidor” (*Gewährleistungsstaat*).³⁹

Sintomática do espírito da reforma do Estado, ainda, foi a substituição, no texto constitucional, dos beneficiários com os serviços públicos: a coletividade foi substituída pelo usuário. O titular do direito de reclamação pela prestação dos serviços públicos – previsto no Art. 37, § 3º da Constituição de 1988 – foi alterado pela Emenda nº 19, passando da população em geral para o consumidor. O cidadão, com a “reforma gerencial”, é entendido apenas como cliente, como consumidor (PEREIRA, 2002, p. 109/111-112/ 115/118-119/121-122).⁴⁰

O repasse de atividades estatais para a iniciativa privada é visto por muitos autores como uma “republicização” do Estado, partindo do pressuposto de que o público não é, necessariamente, estatal (PEREIRA, 2002, p. 81-94; MARQUES NETO, 2002, 174-194).⁴¹ Esta visão está ligada à chamada “teoria da captura”, que entende tão ou mais perniciosas que as “falhas de mercado” (*market failures*), as “falhas de governo” (*government failures*) provenientes da cooptação do Estado e dos órgãos reguladores para fins privados. No Brasil, esta ideia é particularmente

38. Para uma reafirmação do conceito material de serviço público, entendido como atividade indispensável à realização e ao desenvolvimento da coesão e da interdependência social em um determinado momento histórico, portanto, concepção adaptada às necessidades de um país subdesenvolvido como o Brasil ver Grau (2001, p. 252-257/262-267) e Bercovici (2005b, p. 61-78).

39. Sobre o conceito e características do “Estado-garantia” (“*Gewährleistungsstaat*”), ver Knauff (2004, p. 60-91) e Schuppert (2005, p. 11-52).

40. Para a crítica desta visão, ver Schier (2002, p. 153-154/215-217/231-237) e Chang (1997, p. 718-720).

41. Para a concepção de atividades públicas não estatais – atividades como escolas, universidades, hospitais, centros de desenvolvimento científico e tecnológico etc. – e das organizações que poderiam gerir estas atividades – chamadas de “organizações sociais” (PEREIRA, 2002, 98-101/235-250).

forte no discurso que buscou legitimar a privatização das empresas estatais e a criação das “agências”. As empresas estatais foram descritas como focos privilegiados de poder e a sua privatização tornaria público o Estado, além da criação de “agências” reguladoras “independentes”, órgãos “técnicos”, “neutros” e “livres” da ingerência política na sua condução.⁴²

A “neutralidade” e a “técnica” tornaram-se, portanto, fortes argumentos dos defensores das “reformas regulatórias”, reduzindo o espaço decisório reservado à política e buscando limitar as atividades estatais a um mínimo. Segundo Manetti (1994), o fenômeno dos “poderes neutros” – como as “agências” – ocorre especialmente em momentos de crise da política, quando diminui a percepção da racionalidade da atuação dos poderes públicos. Estes “poderes neutros” têm por característica marcante o fato de não desenvolverem atividades produtivas, mas regularem e controlarem estas atividades. Na realidade, o que ocorre é a independência da tecnocracia de qualquer forma de controle, justificando isto por sua “neutralidade” ou “imparcialidade”. Um círculo restrito de técnicos “captura”, assim, boa parte da estrutura administrativa. Os órgãos públicos instituídos para assegurar a intervenção do Estado na esfera econômica têm sua instrumentalidade negada, paradoxalmente, pelos seus próprios dirigentes. A pretensão do argumento da “neutralidade” é a de orientar as escolhas coletivas a partir de cálculos de utilidade que os indivíduos fariam tendo em vista seus próprios interesses, como se não existissem valores sociais, fazendo prevalecer os interesses de mercado sobre a política democrática (SCHLAICH, 1972, p. 104-112/218-264; MANETTI, 1994, p. 10-13/39-52/95-126/135-156). Neste contexto, ganham inusitada importância a famosa análise “custo-benefício”, ultimamente tão em voga, ou a interpretação do “princípio da eficiência”, ou seja, a adequação entre meios e fins, exclusivamente como “eficiência econômica”, como se a racionalidade de atuação do Estado devesse ser a mesma que a dos agentes econômicos privados no mercado.⁴³

A negação ou a crítica à racionalidade da política, no entanto, não pode obscurecer o fato de que as decisões dos técnicos são tão discutíveis quanto as dos políticos. Como ressalta Manetti, para além de suas competências específicas, os pressupostos e valorações de fundo destes técnicos continuam subjetivas, embora possam estar formalmente de acordo com o meio ao qual os técnicos estão vinculados. O órgão “técnico” ou “neutro” é, deste modo, um instrumento de representação de

42. Para a justificativa oficial ver Pereira (2002, p. 156-160). Sobre as *market failures* e as *government failures* ver Chang (1997, p. 709-716/722-723), La Spina e Majone (2001, p. 15-17/117-126). Sobre o resgate da gestão tecnocrática com a reforma gerencial, ver Paula (2005, p. 144-147). Moreira (1997, p. 34/37-39), 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 no aumento da regulação. Sobre esse tema ver, ainda, Vogel (1998).

43. Um dos textos pioneiros sobre o “princípio da eficiência”, publicado ainda em 1971, é de Leisner (1994, p. 53-99, 2007, p. 134-145). Para uma interpretação do “princípio da eficiência” de uma forma considerada mais adequada ao sistema constitucional de 1988 ver Buccì (2002, p. 177-188).

grupos restritos de especialistas, cujo espaço e importância foram ampliados à custa da esfera democrática (MANETTI, 1994, p. 151-152/155-156).⁴⁴

Como exemplo histórico paradigmático, entendo ser conveniente lembrar que os argumentos da “neutralidade” e da “técnica” foram também utilizados na década de 1930, na Alemanha, por autores conservadores, como o jurista Schmitt, para combater o regime republicano e democrático, bem como os direitos sociais e econômicos previstos expressamente na Constituição alemã de Weimar, de 1919. A alternativa defendida por Schmitt era a de um Estado forte em uma economia livre (*ein starker Staat in einer freien Wirtschaft*). O Estado deveria ser o necessário, atuando no interesse coletivo e permitindo a auto-organização e a autonomia econômicas, sem qualquer interferência dos partidos políticos. O Estado pluralista deveria ser combatido com um processo de autonomização e despolitização (SCHMITT, 1996, p. 101-111, 1995b, p. 60-61).⁴⁵ Só um Estado forte poderia se retirar das esferas não estatais. O Estado neutro seria um Estado forte, pois separaria o Estado da economia e da sociedade civil. A neutralização e despolitização da economia – que são processos políticos, pois só podem se originar da decisão política do Estado – necessitariam de um Estado com liderança política, que só seria capaz de existir se possuísse fundamentos plebiscitários. Schmitt não se opõe ao livre mercado, pelo contrário, mas entende que este só poderia sobreviver sob a égide deste Estado forte (SCHMITT, 1985, p. 340-341, 1995b, p. 63-64, 1995a, p. 71/77/81; BENTIN, 1972, p. 99-101; CRISTI, 1998, p. 188-190).⁴⁶

O Estado teria, para Schmitt, no entanto, um papel fundamental nos assuntos sociais e econômicos. A era do *laissez-faire* acabou, mas o Estado deveria, também, saber os limites de sua atuação. Schmitt quer uma intervenção autoritária na economia, não a planificação, nem um projeto de emancipação social. Buscou reafirmar as condições de possibilidade de um comando político unitário. A economia não é uma esfera adequada para o Estado atuar, pois haveria o risco de incorporá-lo aos conflitos econômicos. A economia deveria ser liberal, privada e despolitizada. O poder econômico aliado ao Estado o obrigaria a respeitar limites na sua atuação na economia. A intervenção do Estado seria uma ameaça sempre que impusesse obrigações sociais. O planejamento poderia ser aceito, desde que a classe dominante concordasse com ele. O Estado deveria, assim, encorajar os agentes econômicos privados no sentido da coordenação econômica, reduzindo sua intervenção direta na economia ao mínimo indispensável. O contexto econômico do decisionismo de Schmitt é

44. Para uma análise clássica da utilização do discurso da técnica e da ciência como forma de legitimação de determinadas políticas, ver Habermas (1969).

45. Ver também Beaud (1997, p. 52-54/58-59).

46. Polanyi (2001, p. 231/241-242) destaca que o discurso propondo uma economia livre sob um governo forte foi cada vez mais comum para sustentar as políticas deflacionistas da década de 1930, bem como a proposta de separação das esferas política e econômica presente em vários dos autores próximos ao fascismo.

o de quem domina a economia e deve determinar o seu curso (SCHMITT, 1995b, p. 62-63; SCHEUERMAN; SCHMITT, 1999, p. 103-104/215-216).

A oposição liberal entre Estado e indivíduo, de acordo com Schmitt, não seria mais suficiente no que ele vai denominar de “Estado total”. Não haveria mais sentido na contraposição entre o Estado e o agente econômico privado isolado. Seria necessário, deste modo, um domínio econômico intermediário, entre o Estado e o indivíduo. Schmitt sugere, então, a tripartição da esfera econômica, assegurando a esfera econômica do Estado – em que haveria um genuíno privilégio estatal de certas atividades, como os correios –, a esfera econômica privada pura – da livre iniciativa e dos empreendimentos individuais – e uma esfera intermediária, uma esfera “pública não estatal” (*eine Sphäre, die nichtstaatlich, aber öffentlich ist*), em que predominaria a administração econômica autônoma (SCHMITT, 1995a, p. 79-80).

Como exemplos de administração econômica autônoma, independente em relação ao Estado de partidos, Schmitt destacou o *Reichsbank* e a *Reichsbahngesellschaft* (Companhia das Estradas de Ferro). Para atender às exigências das reparações de guerra, o *Reichsbank* e a *Reichsbahngesellschaft* foram transformados em estruturas neutras, independentes, em oposição ao Estado pluralista de partidos. Estes órgãos eram complexos, autônomos, diferenciados do resto do governo e da administração pública e dotados de amplas garantias contra a influência dos partidos políticos. Em ambos os casos, os direitos de soberania política da Alemanha foram desmembrados e se constituiu um órgão autônomo que aparecia como “independente e neutro” frente ao Estado de partidos (SCHMITT, 1996, p. 106-107).⁴⁷

O “Estado total” de Schmitt foi, assim, uma forma de descartar o liberalismo político, mas não o liberalismo econômico. O modelo econômico schmittiano buscava reforçar o capital, liberando-o do Estado social. A decisão elaborada por Schmitt, segundo Ingeborg Maus, era uma decisão contra o *status quo* político-jurídico, mas a favor do *status quo* econômico. A despolitização da economia e da sociedade, por meio do “Estado total”, buscava privilegiar os interesses econômicos dominantes contra a democracia pluralista, o Estado social e os direitos sociais garantidos na Constituição de Weimar (BENTIN, 1972, p. 116-119; MAUS, 1980, p. 126/152-155; SCHEUERMAN; SCHMITT, 1999, p. 101-102).⁴⁸

Outro elemento crucial que é menosprezado pelos adeptos da “reforma re-

47. Ver, ainda, Schlaich (1972, p. 71-74).

48. Ver, também, a análise de Polanyi, que destacou o papel do fascismo na revitalização do sistema econômico capitalista com a extinção da democracia (POLANYI, 2001, p. 243-245). Para as concepções de Carl Schmitt sobre a neutralização da esfera econômica, o “Estado total” e sobre o papel do Estado no domínio econômico, ver Schlaich (1972, p. 7-11), Manetti (1994, p. 1-4) e Bercovici (2004, p. 93-107).

gulatoria” dos anos 1990 é a necessidade da intervenção do Estado no domínio econômico não apenas para “regular” os mercados, mas também fundamentalmente para “criar” os mercados. A necessidade de criação de mercados é ainda maior nos países subdesenvolvidos, como o Brasil. Estas decisões são típicas de política econômica, envolvendo elementos políticos, culturais e sociais, não argumentos fundados em critérios de redução economicista da “eficiência” ou da “relação custo-benefício” (CHANG, 1997, p. 717-718).

É possível concluir que a chamada “reforma do Estado” da década de 1990 não reformou, de fato, o Estado brasileiro. Afinal as “agências independentes”, que, na realidade, não são independentes,⁴⁹ foram simplesmente acrescentadas à estrutura administrativa brasileira; não modificaram a administração pública, ainda configurada pelo Decreto-Lei nº 200/1967, apenas deram uma aura de modernidade ao tradicional patrimonialismo que caracteriza o Estado brasileiro. Leisner, por exemplo, enfatiza como ponto central das reformas do Estado dos anos 1990 o objetivo de, finalmente, conseguir a “despolitização do direito”, retirando, assim, as decisões jurídicas, políticas e econômicas das mãos dos políticos, devolvendo-as aos “cidadãos”. Pode-se perceber, portanto, que a “reforma regulatória” consiste em uma nova forma de “captura” do fundo público, ou seja, a “nova regulação” nada mais é do que um novo patrimonialismo, (MASSONETTO, 2003, p. 125-136; LEISNER, 2007, p. 157-160)⁵⁰ com o agravante de se promover a retirada de extensos setores da economia do debate público e democrático no parlamento e do poder decisório dos representantes eleitos do povo. As célebres palavras que Tancredi diz a Don Fabrizio no início do romance *O gattopardo*, de Lampedusa, parecem ter sido elaboradas para descrever a situação brasileira com a “reforma do Estado” da década de 1990: “Se queremos que tudo continue como está, é preciso que tudo mude” (DI LAMPEDUSA, 2000, p. 57).⁵¹

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As concepções gerencialistas da década de 1990 continuam, ainda, prevalecendo em uma série de novas medidas para reestruturar a máquina administrativa. A criação de “fundações estatais de direito privado” – Projeto de Lei Complementar nº 92/2007 – é um exemplo. A justificativa é a gestão dos serviços públicos de saúde de forma mais “eficiente”. Esta proposta demonstra, mais uma vez, a tentativa reiterada de criação de estruturas que visam burlar os princípios do regime jurídico de direito administrativo, especialmente os relativos ao controle

49. Sobre o paradoxo “independent agencies are not independent”, ver Sunstein (1999, p. 285-286/293-294). Para outras críticas ao modelo de “agências” implementado no Brasil, ver Grau (2002, p. 25-28).

50. Para outras críticas ao modelo “gerencialista”, ver especialmente Paula (2005, p. 81-101/133-151).

51. Gabriel Palma também denomina estas reformas periódicas que as oligarquias latino-americanas promovem para reforçar sua dominação política e econômica, bem como a associação subordinada de seus países ao mercado internacional, como *the politics and economics of the Gattopardo* (PALMA, 2006, p. 148).

da atuação destes “novos” órgãos. O que se costuma “esquecer” é o fato de que, dependendo do serviço prestado, o regime jurídico de direito privado torna-se constitucionalmente inviável. No caso dos serviços públicos de assistência à saúde e aos serviços públicos propriamente ditos – Art. 198 e 199 da Constituição de 1988 –, não há possibilidade de utilização do regime jurídico de direito privado (WEICHERT, 2009, p. 81-97).

Outro exemplo da persistência do modelo da década de 1990 é a proposta de elaboração de uma lei orgânica da administração pública federal, que substituiria, finalmente, o Decreto-Lei nº 200/1967. O texto elaborado por uma comissão de especialistas não apenas manteve a estrutura consagrada no Decreto-Lei nº 200/1967, que, inclusive, só seria revogado parcialmente, como limitou-se a “innovar” na incorporação de estruturas e conceitos elaborados pela “reforma gerencial”. Por exemplo, as chamadas “autarquias de regime especial”, entes que não são previstos constitucionalmente no Brasil, foram introduzidas na proposta como forma de garantir a perpetuação do modelo questionável das “agências” – Art. 14 do anteprojeto. Também se propõe a incorporação à administração pública brasileira dos entes privados que exercem função administrativa criados pela “reforma gerencial”, como “organizações sociais”, “organizações da sociedade civil de interesse público”, “fundações de apoio”, entre outros, sob a denominação geral de “entidades de colaboração” – Arts. 73 a 82 do anteprojeto –, além da “fundação estatal” de direito privado – Arts. 19 e 20 do anteprojeto. Foi previsto, ainda, um “contrato de autonomia”, que regulamentaria o Art. 37, § 8º da Constituição – introduzido pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, a emenda da “reforma administrativa” –, passível de ser instituído pelos órgãos da administração direta e indireta – Arts. 27 a 33 do anteprojeto –, com previsão de cláusulas de desempenho, metas e obrigações.

Em relação às propostas de reestruturação das finanças públicas, com a elaboração de uma nova lei geral de finanças públicas que substituísse a ainda vigente Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, o quadro não é muito distinto. O fundamento desta necessária atualização legislativa não está na concretização da Constituição de 1988 e de sua estrutura de financiamento público, mas em tentativas de instituir, inclusive pela via da emenda constitucional, o chamado “déficit nominal zero”, excluindo, na realidade, o orçamento de deliberação pública,⁵² garantindo metas de política monetária muitas vezes impostas de fora e em favor de interesses econômicos privados, que desejam uma garantia sem risco

52. Esta tentativa de exclusão do orçamento e das finanças públicas do debate democrático não é, obviamente, exclusividade brasileira. Pode-se destacar como exemplos deste modelo as metas fiscais rígidas de controle do déficit público impostas na União Europeia pelo Tratado de Maastricht, de 1992, bem como as leis norte-americanas de 1985 (*Gramm-Rudman-Hollings*), 1990 (*Budget Enforcement Act*) e 1997 (*Balanced Budget Act*), que, curiosamente, exigem o orçamento equilibrado na elaboração da peça orçamentária, mas não na sua execução. Houve, ainda, uma proposta de constitucionalização do equilíbrio orçamentário, que foi derrotada por poucos votos no Senado norte-americano. Ver Nunes (2003, p. 315-354), Wildavsky e Caiden (2004, p. 103-122).

para seus investimentos ou para sua especulação financeira. A implementação da ordem econômica e da ordem social da Constituição de 1988 ficam restritas, assim, às sobras orçamentárias e financeiras do Estado. Configurar-se-ia, então, a imposição, pela via da reforma constitucional e da legislação infraconstitucional, das políticas ortodoxas de ajuste fiscal, e, curiosamente, não houve qualquer manifestação de que se pretendia “amarrar” os futuros governos a uma única política possível, sem qualquer alternativa. Ou seja, a constituição dirigente das políticas públicas e dos direitos sociais, como o texto original da Constituição de 1988, é entendida como prejudicial aos interesses do país, causadora última das crises econômicas, do déficit público e da “ingovernabilidade”. A constituição dirigente invertida, isto é, a constituição dirigente das políticas neoliberais de ajuste fiscal é vista como algo positivo para a credibilidade e a confiança do país junto ao sistema financeiro internacional.⁵³

Apesar do discurso que buscou legitimar a “reforma do Estado” como diminuição do aparato estatal, a presença estatal na economia vem sendo cada vez mais exigida novamente⁵⁴ e as empresas estatais são os instrumentos privilegiados desta atuação. A diferença será, talvez, uma forma de sociedade de economia mista que não é mais autorizada por lei, ou fruto da nacionalização ou encampação,⁵⁵ mas que se constitui de fato, por controle acionário, em um instrumento da política econômica estatal, por exemplo, os recentes aumentos da participação acionária do Estado ou de seus órgãos, como as empresas estatais, em diversas companhias brasileiras em setores estratégicos, como mineração, petroquímica etc. Estes episódios trazem a necessidade de repensar as bases e estrutura do Estado brasileiro, sem deixar de levar em consideração a questão colocada na atualidade sobre a prevalência das instituições democráticas sobre o mercado e o da independência política do Estado em relação ao poder econômico privado, ou seja, a da necessidade de o Estado ser dotado de uma sólida base de poder econômico próprio.⁵⁶

A instituição de um controle público sobre o Estado continua, portanto, pendente. Como salientou Sônia Draibe, ainda não se conseguiu adotar soluções eficazes e legítimas para impedir ou cercear o arbítrio e a irresponsabilidade da atuação do Estado, bem como sua corporativização e privatização. Para tanto, deve ser superado o ideário de controle liberal, ou seja, não basta simplesmente alargar as instituições de controle liberais tradicionais, desprezando-se o controle público e democrático pelos cidadãos. O desafio continua sendo

53. Para uma análise mais detida sobre este tema, ver Bercovici e Massonetto (2006, p. 69-75).

54. Sobre a recente crise financeira de 2008 e seus impactos nas estruturas do Estado e de sua atuação na esfera econômica, ver Galbraith (2008).

55. Sobre este tema, ver o clássico Katzarov (1960, p. 42-72/216-223/235-311).

56. A literatura nacional é omissa a este respeito. A exceção fica a cargo da tese, hoje clássica, de Barros (1953).

encontrar um modo de submeter a critérios sociais e democráticos a atuação, ou omissão, do Estado, por meio de um controle político (DRAIBE, 1985, p. 364-381).⁵⁷ A questão do controle democrático da intervenção econômica e social do Estado continua, ainda, sem uma solução definitiva sob a democrática Constituição de 1988.

57. Para a defesa de um modelo “societal” de administração pública, com maior participação e deliberação populares, ver Paula (2005, p. 153-172).

REFERÊNCIAS

- AMBROSIUS, G. **Der Staat als Unternehmer: Öffentliche Wirtschaft und Kapitalismus seit dem 19. Jahrhundert**, Göttingen: Vandenhoeck, Ruprecht, 1984.
- ANSCHÜTZ, G. **Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919**. reimpr. 14. ed. Aalen: Scientia Verlag, 1987.
- ASENJO, O. 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, P. **Verwaltungsrecht im liberal und im sozialen Rechtsstaat**. Tübingen: J. C. B. Mohr, Paul Siebeck, 1966.
- _____. **Wirtschaftsverfassung und Wirtschaftsverwaltung: Ein exemplarischer Leitfadens**. 2. ed. Tübingen: J. C. B. Mohr, Paul Siebeck, 2005.
- BARROS, A. M. R. **O poder econômico do estado contemporâneo e seus reflexos no direito**. São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 1953. Mimeografado.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Programa de Ação Econômica do Governo 1964-1966**. Rio de Janeiro: 1965.
- BEAUD, O. **Les Derniers Jours de Weimar: Carl Schmitt face à l'Avènement du Nazisme**. Paris: Descartes, Cie., 1997.
- BENEVIDES, M. V. **O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política**. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- BENTIN, L.-A. **Johannes Popitz und Carl Schmitt: Zur wirtschaftlichen Theorie des totalen Staates in Deutschland**. München: Verlag C. H. Beck, 1972.
- BERCOVICI, G. A constituição dirigente e a crise da teoria da constituição. *In*: SOUZA NETO, C. P. *et al.* **Teoria da constituição: estudos sobre o lugar da política no direito constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2003.
- _____. **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, 2005a.
- _____. Concepção material de serviço público e Estado Brasileiro. *In*: TÔRRES, H. T. (Coord.). **Serviços públicos e direito tributário**. São Paulo: Quartier Latin, 2005b.

BERCOVICI, G.; MASSONETTO, L. F. A constituição dirigente invertida: a blindagem da constituição financeira e a agonia da constituição econômica. **Boletim de Ciências Econômicas**, v. XLIX, Coimbra, Universidade de Coimbra, 2006.

BITTENCOURT, L. C. A. O DASP como um imperativo democrático e técnico. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 7, p. 361-375, jan./mar. 1947.

BRAGA, J. C. S. Os orçamentos estatais e a política econômica. *In*: BELLUZZO, L. G. M.; COUTINHO, R. (Org.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984. v. 1.

BRUNET, R. **La Constitution Allemande du 11 Août 1919**. Paris: Payot, 1921.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CAMPOS, R. **A lanterna na popa: memórias**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CANOTILHO, J. J. G. **Constituição dirigente e vinculação do legislador: contributo para a compreensão das normas constitucionais programáticas**. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CARVALHOSA, M. **Comentários à lei de sociedades anônimas**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. tomo I. v. 4.

CHANG, H.-J. The Economics and Politics of Regulation. **Journal of Economics**, Cambridge, v. 21, p. 703-704, 1997.

COMPARATO, F. K. O poder de controle na sociedade anônima. 2. ed. São Paulo: RT, 1977.

CASTRO, A. B.; SOUZA, F. E. P. **A economia brasileira em marcha forçada**. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

CHENOT, B. **Organisation Économique de l'État**. 2. ed. Paris: Dalloz, 1965.

CHÉROT, Jean-Yves. **Droit Public Économique**. 2. ed. Paris: Economica, 2007.

CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. São Paulo: Hucitec, ANPOCS; Curitiba: UFPR, 1997.

COLSON, J.-P. **Droit Public Économique**. 3. ed. Paris: LGDJ, 2001.

CRISTI, R. **Carl Schmitt and Authoritarian Liberalism: Strong State, Free Economy**. Cardiff: University of Wales Press, 1998.

- DAIN, S. **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo**. Campinas: UNICAMP, 1986.
- DELVOLVÉ, P. **Droit Public de l'Économie**. Paris: Dalloz, 1998.
- DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- DI LAMPEDUSA, T. **O gattopardo**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- DIAS, J. N. T. **A reforma administrativa de 1967**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1969.
- DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil (1930-1960)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- EISNER, M. A. **Regulatory Politics in Transition**. 2. ed. Baltimore: The John Hopkins University Press, 2000.
- FAGUNDES, M. S. **O controle dos atos administrativos pelo poder Judiciário**. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.
- FARJAT, G. **Droit Économique**. Paris: PUF, 1971.
- FERREIRA, W. M. **A sociedade de economia mista em seu aspecto contemporâneo**. São Paulo: Max Limonad, 1956.
- FIORI, J. L. Sonhos prussianos, crises brasileiras: leitura política de uma industrialização tardia. *In: Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do estado*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FLEINER, F. **Les Principes Généraux du Droit Administratif Allemand**. Paris: Librairie Delagrave, 1933.
- FORSTHOFF, E. **Lehrbuch des Verwaltungsrechts**. 9. ed. München: Verlag, C. H. Beck, 1966. v. 1.
- FRANCO SOBRINHO, M. O. **Comentários à reforma administrativa federal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1983.
- FRIEDLAENDER, H. Artikel 156 Sozialisierung. *In: NIPPERDEY, H. C. (Org.). Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung: Kommentar zum zweiten Teil der Reichsverfassung*. reimpr. Frankfurt am Main: Verlag Ferdinand Keip, 1975. v. 3.
- GALBRAITH, J. K. **The Predator State: How Conservatives Abandoned the Free Market and Why Liberals Should Too**. New York, London: Free Press, 2008.

GIANNINI, M. S. **Diritto Pubblico dell'Economia**. 3. ed. reimpr. Bologna: Il Mulino, 1999.

GOUVÊA, G. P. **Burocracia e elites burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.

GRAU, E. R. Considerações a propósito das sociedades de economia mista. **Revista de Direito Público**, São Paulo, RT, n. 17, p. 128-132, jul./set. 1971.

_____. **Elementos de direito econômico**. São Paulo: RT, 1981.

_____. 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, p. 273-276, 1994.

_____. Constituição e serviço público. *In*: GRAU, E. R.; GUERRA FILHO, W. S. (Org.). **Direito constitucional**: estudos em homenagem a Paulo Bonavides. São Paulo: Malheiros, 2001.

_____. As agências, essas repartições públicas. *In*: SALOMÃO FILHO, C. (Org.). **Regulação e desenvolvimento**. São Paulo: Malheiros, 2002.

_____. O direito do modo de produção capitalista e a teoria da regulação. *In*: **O direito posto e o direito pressuposto**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003a.

_____. O Estado, a liberdade e o direito administrativo. *In*: **O direito posto e o direito pressuposto**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2003b.

_____. **A ordem econômica na Constituição de 1988**: interpretação e crítica. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GRIMM, D. Die Zukunft der Verfassung. *In*: **Die Zukunft der Verfassung**. 2. ed. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1994.

HÄBERLE, P. **Öffentliches Interesse als juristisches Problem**: Eine Analyse von Gesetzgebung und Rechtsprechung. 2. ed. Berlin: Berliner Wissenschafts Verlag, 2006.

HABERMAS, J. **Technik und Wissenschaft als Ideologie**. Frankfurt-am-Main: Suhrkamp, 1969.

HESSE, K. **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**. 20. ed. Heidelberg: C. F. Müller, Verlag, 1999.

HUBER, E. R. **Wirtschaftsverwaltungsrecht**. 2. ed. Tübingen: J. C. B., Mohr, P. S., 1953. v. 1.

IANNI, O. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

JELLINEK, W. **Verwaltungsrecht**. 3. ed. Berlin: Verlag von Julius Springer, 1931.

KATZAROV, K. **Théorie de la Nationalisation**. Paris: Éditions de la Baconnière, 1960.

KNAUFF, M. **Der Gewährleistungsstaat**: Reform der Daseinsvorsorge – Eine rechtswissenschaftliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV. Berlin: Duncker & Humblot, 2004.

LAFER, C. **JK e o programa de metas (1956-1961)**: processo de planejamento e sistema político no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

LA SPINA, A.; MAJONE, G. **Lo Stato Regolatore**. Bologna: Il Mulino, 2001.

LEAL, V. N. Poder discricionário e ação arbitrária da administração. *In*: **Problemas de direito público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LEISNER, W. Effizienz als Rechtsprinzip. *In*: **Staat**: Schriften zu Staatslehre und Staatsrecht, 1957-1991. Berlin: Duncker, Humblot, 1994.

_____. **Privatisierung des Öffentlichen Rechts**: Von der “Hoheitsgewalt” zum gleichordnenden Privatrecht. Berlin: Duncker, Humblot, 2007.

LESSA, C. **Quinze anos de política econômica**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. **A estratégia de desenvolvimento, 1974-1976**: sonho e fracasso. 2. ed. Campinas: Instituto de Economia da UNICAMP, 1998.

LORA, E. (Org.). **The State of State Reform in Latin America**. Washington: Palo Alto; The Inter-American Development Bank; Stanford University Press, 2007.

MANETTI, M. **Poteri Neutrali e Costituzione**. Milano: Giuffrè, 1994.

MARQUES NETO, F. P. A. **Regulação estatal e interesses públicos**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARTINS, L. **Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

MASSONETTO, L. F. (Des)regulação: em busca do senso perdido. *In*: DI PIETRO, M. S. Z. (Coord.). **Direito regulatório**: temas polêmicos. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

MAUS, I. **Bürgerliche Rechtstheorie und Faschismus**: Zur sozialen Funktion und aktuellen Wirkung der Theorie Carl Schmitts. 2. ed. München: Wilhelm Fink Verlag, 1980.

MELLO, C. A. B. **Discricionariedade e controle jurisdicional**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

- _____. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- MOREIRA, V. **Auto-regulação profissional e administração pública**. Coimbra: Livraria Almedina, 1997.
- NOVELLI, J. M. N. **Instituições, política e idéias econômicas: o caso do Banco Central do Brasil (1965-1998)**. São Paulo: Annablume, 2001.
- NUNES, A. J. A. Algumas incidências constitucionais da institucionalização da união econômica e monetária. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE DIREITO CONSTITUCIONAL, 4., 2003, Curitiba. **Anais**. Curitiba: Academia Brasileira de Direito Constitucional, 2003. Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional, n. 3.
- OLIVEIRA, F. A. **A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Oficina de Livros, 1991.
- _____. **Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)**. São Paulo: Hucitec, 1995.
- OTERO, P. **Vinculação e liberdade de conformação jurídica do setor empresarial do Estado**. Coimbra: Coimbra Editora, 1998.
- _____. Constituição e legalidade administrativa: a revolução dogmática do direito administrativo. *In*: TAVARES, A. R.; FERREIRA, O. A. V. A.; LENZA, P. (Coord.). **Constituição Federal, 15 Anos: mutação e evolução – comentários e perspectivas**. São Paulo: Método, 2003.
- PALMA, G. Latin America During the Second Half of the Twentieth Century: From the Age of Extremes to the Age of End-of-History Uniformity. *In*: CHANG, H.-J. (Org.). **Rethinking Development Economics**. reimpr. London, New York: Anthem Press, 2006.
- PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.
- PEREIRA, L. C. B. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. reimpr. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP, 2002.
- PINTO, B. O declínio das sociedades de economia mista e o advento das modernas empresas públicas. Estudos sobre a Constituição Brasileira. *In*: **Instituto de direito público e ciência política, estudos sôbre a Constituição brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.
- POLANYI, K. **The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time**. 2. ed. Boston: Beacon Press, 2001.

PRADO JR., C. **História econômica do Brasil**. 40. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

PÜTTNER, G. **Die öffentlichen Unternehmen**: Verfassungsfragen zur wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Hand. Bad Homburg, Berlin, Zürich: Verlag Gehlen, 1969.

REIGADA, A. T. Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: El Caso del Servicio Público. **Revista Española de Derecho Constitucional**, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, n. 57, p. 87-98, sept./dic. 1999.

REZENDE, F. *et al.* **Aspectos da participação do governo na economia**. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1976.

REZENDE, F. O crescimento (descontrolado) da intervenção governamental na economia brasileira. *In*: LIMA Jr., O. B.; ABRANCHES, S. H. (Coord.). **As origens da crise**: estado autoritário e planejamento no Brasil. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

ROTH, R. **Staat und Wirtschaft im Ersten Weltkrieg**: Kriegsgesellschaften als kriegswirtschaftliche Steuerungsinstrumente. Berlin: Duncker, Humblot, 1997.

SANTOS, W. G. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SARMENTO, D. (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SAYAD, J. Aspectos políticos do déficit público. *In*: POMERANZ, L.; MIGLIOLI, J.; LIMA, G. T. (Org.). **Dinâmica econômica do capitalismo contemporâneo**: homenagem a Michal Kalecki. São Paulo: EDUSP, 2001.

SCHEUERMAN, W. E.; SCHMITT, C. **The End of Law**. New York, Oxford: Lanham, Rowman, Littlefield Publishers, 1999.

SCHIER, A. C. R. **A participação popular na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SCHIER, P. R. Ensaio sobre a supremacia do interesse público sobre o privado e o regime jurídico dos direitos fundamentais. *In*: SARMENTO, D. (Org.). **Interesses públicos versus interesses privados**: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

SCHLAICH, K. **Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip vornehmlich im Kulturverfassungs- und Staatskirchenrecht**. Tübingen: J. C. B. Mohr, Paul Siebeck, 1972.

SCHMITT, C. Legalität und Legitimität. *In: Verfassungsrechtliche Aufsätze aus den Jahren 1924-1954: Materialien zu einer Verfassungslehre.* 3. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1985.

_____. Starker Staat und gesund Wirtschaft. *In: Staat, Grossraum, Nomos: Arbeiten aus den Jahren 1916-1969.* Berlin: Duncker, Humblot, 1995a.

_____. Konstruktive Verfassungsprobleme. *In: Staat, Grossraum, Nomos: Arbeiten aus den Jahren 1916-1969.* Berlin: Duncker, Humblot, 1995b.

_____. **Der Hüter der Verfassung.** 4. ed. Berlin: Duncker & Humblot, 1996.

SCHUPPERT, G. F. Der Gewährleistungsstaat: modische Label oder Leitbild sich wandelnder Staatlichkeit? *In: SCHUPPERT, G. F. (Org.). Der Gewährleistungsstaat – Ein Leitbild auf dem Prüfstand.* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2005.

SOARES, R. G. E. **Interesse público, legalidade e mérito.** Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1955.

SOUZA, W. P. A. **Primeiras linhas de direito econômico.** 3. ed. São Paulo: LTr, 1994.

SUNSTEIN, C. R. Paradoxes of the Regulatory State. *In: Free Markets and Social Justice.* reimpr. Oxford, New York: Oxford University Press, 1999.

SUZIGAN, W. As empresas do governo e o papel do Estado na economia brasileira. *In: REZENDE, F. et al. Aspectos da participação do governo na economia.* Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1976.

TÁCITO, C. Direito administrativo e direito privado nas empresas estatais. *In: Temas de Direito Público (Estudos e Pareceres).* Rio de Janeiro: Renovar, 1997a. v. 1.

_____. O abuso do poder administrativo no brasil. *In: Temas de direito público: estudos e pareceres.* Rio de Janeiro: Renovar, 1997b. v. 1.

_____. O desvio de poder em matéria administrativa. *In: Temas de direito público: estudos e pareceres.* Rio de Janeiro: Renovar, 1997c. v. 1.

_____. Teoria e prática do desvio de poder. *In: Temas de direito público: estudos e pareceres.* Rio de Janeiro: Renovar, 1997d. v. 1.

VARGAS, G. Mensagem ao Congresso Nacional, propondo a reforma administrativa da União em 31 de Agosto de 1953. *In: O governo trabalhista do Brasil.* Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editôra, 1969. v. 4.

VENÂNCIO FILHO, A. **A intervenção do Estado no domínio econômico**: o direito público econômico no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1968.

VIANNA, M. L. T. W. **A administração do “milagre”**: o conselho monetário nacional (1964-1974). Petrópolis: Vozes, 1987.

VOGEL, S. K. **Freer Markets, More Rules**: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries. reimpr. Ithaca, London: Cornell University Press, 1998.

WAHRLICH, B. M. S. **Reforma administrativa na era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

WEICHERT, M. A. Fundação estatal no serviço público de saúde: inconsistências e inconstitucionalidades. **Revista de Direito Sanitário**, v. 10, n. 1, São Paulo, mar./jul. 2009.

WERNER, F. Verwaltungsrecht als konkretisiertes Verfassungsrecht. *In: Recht und Gericht in unserer Zeit*: Reden, Vorträge, Aufsätze 1948-1969, Köln, Carl Heymans. Verlag: 1971.

WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. **The New Politics of the Budgetary Process**. 5. ed. New York: Longman; Pearson Education, 2004.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform. *In: WILLIAMSON, J. (Org.). Latin American Adjustment*: How Much has Happened? Washington: Institute for International Economics, 1990.

WILLOUGHBY, W. F. **Principles of Public Administration**: With Special Reference to the National and State Governments of the United States. 2. ed. Washington: The Brookings Institution, 1929.

O ESTADO E AS EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS NO BRASIL

1 INTRODUÇÃO

De uma forma ou de outra, diversas economias – e modelos econômicos – utilizam-se ou utilizaram-se de empresas estatais na relação do Estado com a economia. Seja em tecnologia, em produção ou em serviços, até mesmo os regimes mais liberais desenvolveram configurações empresariais estatais para intervir, fomentar ou regular segmentos de mercado ou da economia como um todo. Esta constatação, contudo, não nega a polêmica envolvida neste mecanismo. Em vários momentos históricos e da teoria econômica, a intervenção do Estado na economia foi – e é – aceita; apenas são discutidos os graus dessa atuação. Neste contexto, entender as formas como o Estado brasileiro relaciona-se com suas empresas estatais pode ajudar na qualificação da referida polêmica histórica e conceitual.

Desde o século XX, parte significativa do desenvolvimento econômico brasileiro se deveu ao papel desempenhado pelas empresas estatais, sendo que estas, até os dias atuais, vêm sendo mecanismos úteis ao Estado brasileiro, passando pela formação da indústria de base brasileira, se inserindo no desenvolvimento do período Juscelino Kubitschek (JK), puxando as altas taxas de crescimento e endividamento do período do milagre, sendo também utilizadas para auxiliar, via política tarifária, o controle da inflação dos anos 1980 ou ainda favorecendo o ajuste fiscal dos anos 1990 por meio de privatizações e da contribuição na geração de superávits primários, com clara repercussão no desaparecimento destas, refletido na queda dos investimentos estatais durante o período. Adicionalmente, é ressaltado também o “renascimento” das empresas estatais, com sua maior participação nos montantes dos investimentos realizados – e também em porcentagem do produto interno bruto (PIB) – e no enfrentamento da atual crise econômica. Como bem asseverado por Gobetti (2008), o papel recentemente desempenhado pelas estatais no cenário econômico não é exatamente o mesmo da década de 1970. Além da flagrante redução em seu número – ocorrida, sobretudo, na década de 1990 –, tem havido também expressivo avanço no que concerne à implantação de novas rotinas administrativas e empresariais, bem como quando da absorção de modernas práticas de governança provenientes de empresas de capital aberto.

É nesse contexto que o presente capítulo se propõe a descrever as atividades do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais (DEST), um dos principais órgãos de relacionamento do Estado brasileiro com as suas empresas. Para isso, aborda-se primeiramente uma breve evolução histórica das estatais federais e do departamento e suas atribuições; em seguida apresentam-se alguns números e características do universo destas empresas e, antes das considerações finais, expõem-se dados sobre o investimento e o papel das estatais frente à atual crise econômica.

2 CONTEXTO HISTÓRICO DAS ESTATAIS FEDERAIS E O PAPEL DO DEST

A gênese das empresas estatais brasileiras é antiga, como podemos lembrar pela criação do Banco do Brasil (1808), da Caixa Econômica (1861) e da estrada de ferro Dom Pedro II – estatizada em 1865; depois da proclamação da República foi renomeada como Central do Brasil –, marcos históricos datados ainda do século XIX. O papel das estatais como promotoras do desenvolvimento, no entanto, é bem mais recente e se efetivou de forma intrinsecamente relacionada à necessidade de industrialização posta na década de 1940, como prioridade do governo central brasileiro.¹ Frente à rígida burocracia da administração direta e o incipiente setor privado nacional, as empresas estatais surgiram como uma solução para a dificuldade de importação de bens e matérias-primas, especialmente por três de suas características: agilidade administrativa, autonomia financeira e flexibilidade na gestão de pessoal (BAER, 1995).

Nos anos seguintes, o Brasil adotou uma política fortemente desenvolvimentista, em que inicialmente se destaca o segundo governo de Getúlio Vargas, no âmbito do qual são criados o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) (1952) e a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) (1953). Com Juscelino Kubitschek no poder, o país experimentou um período de rápido crescimento econômico, moldado pelo Plano de Metas, que teve como maior expressão a construção de Brasília e a implementação de uma administração “paralela”, destinada a dar maior celeridade às atividades públicas. Por outro lado, a criação de empresas não teve papel relevante durante os governos Jânio Quadros e João Goulart, marcados por grande instabilidade política, mas voltou com grande intensidade durante o regime militar.

1. São dessa época a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (1941), a Companhia Vale do Rio Doce (CVRD) (1942) e a Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF) (1945).

Nesse período, as empresas estatais desempenharam um papel importante para o Brasil atingir um crescimento econômico recorde no início da década de 1970, que ficou marcado na história como o período do “milagre brasileiro”.² O governo autoritário, mediante o Decreto-Lei nº 200, de 1967, procurou em verdade substituir a administração pública burocrática por uma “administração para o desenvolvimento” – inegavelmente similar ao que JK já havia tentado fazer –, em que se preconizava a distinção clara entre a administração direta e a indireta, garantindo ao segundo grupo uma autonomia de gestão muito maior do que possuía anteriormente, assim como promoveu o fortalecimento e a flexibilização do sistema de mérito e agilizou o sistema de compras estatal (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Em paralelo a esse elevado grau de autonomia – as estatais eram responsáveis naquele momento pela proposição e pelo estabelecimento de seus próprios sistemas de previdência e remuneração, bem como por expressivos investimentos em infraestrutura em parceria com a iniciativa privada –, passa a existir, em meados da década de 1970, também uma rápida e desordenada ampliação no número de empresas estatais, acompanhada de um enfraquecimento relativo da administração direta, incapaz em suas funções supervisoras, de controle e gerenciamento, dada a hipertrofia de sua congênere indireta. A estes fatores de instabilidade, somou-se o fim do ciclo vigoroso de crescimento econômico – marcado pela segunda crise do petróleo e pela questão do endividamento – justificando, assim, a criação de um órgão central capaz de coordenar e monitorar a atuação dessas empresas estatais, de forma a garantir a qualidade dos seus investimentos e a convergência com as diretrizes políticas, econômicas e sociais firmadas pelo governo federal.

É nesse contexto que surge a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), criada por meio do Decreto nº 84.128, de 29 de outubro de 1979, como órgão central do subsistema de controle de recursos e dispêndios de empresas estatais, no âmbito do Sistema de Planejamento Federal. Para tanto, a SEST foi criada na estrutura da Presidência da República, vinculada à Secretaria de Planejamento (Seplan), que tinha *status* de ministério.

2. A criação de empresas se deu em um ritmo acelerado, com destaque para Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer) e Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) (1969), Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) (1970), Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás), Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) (1972), Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) e Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV) (1974), Radiobrás, Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel), Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (NUCLEP) e Eletrobras Termonuclear S/A (Eletronuclear) (1975), entre outras.

Durante todo o governo Figueiredo, a SEST experimentou um período de relativa estabilidade, sendo chefiada por um único secretário, o economista Nelson Mortada. Apesar de uma transição coordenada para o regime democrático, o governo Sarney foi marcado por fortes instabilidades econômicas e, ainda que de forma incipiente, é onde surgem as primeiras iniciativas para privatização de empresas estatais. Em 1987, a SEST foi transferida da Presidência da República para o Ministério da Fazenda (MF), por meio do Decreto nº 94.159, de 31 de março de 1987. Em 1988, em razão de negociações em torno da promulgação da Constituição Federal, a SEST voltou a integrar a estrutura da Presidência da República, conforme Decreto nº 96.902, de 3 de outubro de 1988. Com nova denominação – Secretaria de Orçamento e Controle de Empresas Estatais –, estava vinculada novamente à Seplan, que também tinha nova denominação – Secretaria de Planejamento e Coordenação.

Com o início do governo Collor, em 1990, as privatizações integram a agenda de governo, formalizadas pela Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, que criou o Programa Nacional de Desestatização (PND). Com o lançamento do PND, foi decretada a extinção da Seplan, e suas atribuições foram assumidas pela Secretaria Nacional de Planejamento, na estrutura do recém-criado Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento, nos termos da Lei nº 8.028, também do dia 12 de abril de 1990. O acompanhamento das empresas estatais foi atribuído ao Departamento de Orçamentos da União, pertencente à Secretaria Nacional de Planejamento, conforme disposto no Decreto nº 80, de 5 de abril de 1991. Na estrutura do Departamento de Orçamentos, foi criada a Coordenação de Controle de Empresas Estatais (CEST), que recepcionou grande parte da equipe técnica da extinta SEST.

Com o *impeachment* do presidente Fernando Collor e o início do governo Itamar Franco, a Seplan foi recriada na estrutura da Presidência da República por meio da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, novamente com *status* de ministério, denominada Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação. Com isso, a coordenação das empresas estatais foi atribuída à Secretaria de Planejamento e Avaliação, vinculada à Seplan. As privatizações, contudo, seguiram na agenda de governo. São dessa época as privatizações da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) (1993) e da Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer) (1994). Uma estrutura exclusiva para monitoramento e coordenação das empresas estatais voltou a surgir com a recriação da SEST, por meio da Medida Provisória nº 480, de 27 de abril de 1994, denominada então como Secretaria de Coordenação e Controle das Empresas Estatais, vinculada à Seplan.

Com a reforma do Estado, implementada pelo governo Fernando Henrique Cardoso,³ a Seplan foi transformada em Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), conforme Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995 – convertida na Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998 –, mas manteve a maior parte de suas atribuições e estrutura, preservando a SEST. Em 1999, o MPO é transformado em Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), por meio da Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999. Na mesma data, a SEST é transformada em Departamento de Coordenação e Controle das Empresas Estatais (DEST), por força do Decreto nº 2.923, passando a ser vinculado à Secretaria Executiva do MOG.⁴

No governo Lula, o DEST começa a ser demandado em relação à eficiência e ao fortalecimento de empresas públicas, sendo também desse momento histórico a criação de três empresas: a Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás) em 2004, a Empresa Brasil de Comunicação (EBC), da junção da Radiobrás e da Fundação Roquete Pinto em 2007 e o Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada (CEITEC) em 2008. Nesse sentido, e em consonância com o amadurecimento das instituições de mercado, o DEST tem ampliado a sua atuação para além do mero controle das receitas e dos dispêndios das empresas estatais, passando também à qualidade de indutor de boas práticas de gestão e governança corporativa⁵ no âmbito do setor público empresarial e de articulador destas empresas, integrando iniciativas e políticas públicas.

Como reflexo dessa ampliação de atuação, em 2009, por meio do Decreto nº 6.929, de 6 de agosto de 2009 – posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010 –, foi alterada a denominação do DEST para Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, o qual detém a qualificação de órgão de assistência direta e imediata ao ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, subordinado à Secretaria Executiva do referido ministério, incumbido de exercer as competências contidas no Art. 6º do Anexo I do decreto citado, reproduzidas integralmente no anexo 1 deste capítulo.

3. Ocorre neste período também o aprofundamento do PND, visto agora claramente como uma política de governo, com destaque para as privatizações da CVRD (1997), da Telebrás (1998) e da Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima (RFFSA) (1999).

4. Nesse mesmo ano, o MOG é transformado em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) pela Medida Provisória nº 1.911-8, de 30 de julho de 1999, mantendo essa denominação até os dias de hoje.

5. Pode ser entendida, de acordo com o Decreto nº 6.021, de 22 de janeiro de 2007, como o conjunto de práticas de gestão, envolvendo, entre outros, os relacionamentos entre acionistas ou quotistas, conselhos de administração e fiscal, ou órgãos com funções equivalentes, diretoria e auditoria independente, com a finalidade de otimizar o desempenho da empresa e proteger os direitos de todas as partes interessadas, com transparência e equidade, com vista a maximizar os resultados econômico-sociais da atuação das empresas estatais federais.

A partir dessas atribuições, consoantes com os objetivos de curto, médio e longo prazos traçados pelo governo federal, o DEST se subdivide administrativamente em seis coordenadorias-gerais a fim de bem exercer suas atividades, sendo elas:

1. **Coordenação-Geral de Gestão Corporativa das Estatais:** envolvida com os objetivos de promoção de boas práticas de gestão e governança corporativa, busca estimular uma melhor relação entre conselheiros, acionistas, diretoria etc., preservando-se com isso os haveres da União e gerando controle social e transparência para os contribuintes que em última análise os financiaram.
2. **Coordenação-Geral de Política Salarial e Benefícios:** zela pelo acompanhamento, pela articulação e pela integração das políticas salariais das empresas estatais, inclusive no que se relaciona a benefícios e vantagens concedidos. Trata das negociações de acordos ou convenções coletivas de trabalho, propondo diretrizes e parâmetros de atuação que objetivam combater quaisquer possíveis tentativas de corporativismo burocrático. Com isso, o DEST consegue influir diretamente em setores-chaves para o bom funcionamento destas empresas. Como exemplo dessa atuação, temos a proposição de acordos coletivos para dois anos, a qual vem permitindo que as empresas se concentrem em suas atividades gerenciais, inclusive estabelecendo obrigatoriamente seus planejamentos estratégicos para terem seus planos de cargo e salários analisados.
3. **Coordenação-Geral de Informação e Previdência Complementar:** tem papel de destaque na divulgação das informações coletadas junto às empresas, gerando maior transparência no universo de atuação dessas estatais e do próprio DEST, favorecendo o processo democrático por meio do acompanhamento da sociedade quanto ao funcionamento dessas empresas e a busca por eficiência destas, reforçando com isso o controle social. Além disso, dá também contribuição para a racionalidade na administração de planos de benefícios – instituição, adesão, regulamentos, planos de custeio etc. –, preservando e informando as patrocinadoras estatais federais com relação a possíveis dívidas e passivos atuariais.
4. **Coordenação-Geral de Orçamentos:** atua buscando aumentar a eficiência e transparência das ações econômico-financeiras das estatais, pontuando com critérios técnicos tanto a elaboração quanto a execução dos Programas de Dispendios Globais (PDGs) e dos orçamentos de investimentos (OIs) destas empresas, contribuindo dessa forma para que os recursos nelas aplicados atinjam os fins pretendidos – econômicos e/ou sociais –, os quais devem necessariamente respeitar o alinhamento de curto prazo (OI e PDG) com o de médio/longo prazo proposto pelo Plano Plurianual (PPA).

5. Coordenação-Geral de Liquidação e Avaliação de Empresas: é a mais nova coordenadoria-geral do DEST e atua no que se refere à avaliação do desempenho econômico-financeiro, institucional e social de empresas estatais, ou seja, sua efetiva contribuição para o governo federal e para a sociedade. Além disso, também se incumbe de propor programas e metas visando à melhoria do desempenho das empresas estatais, promovendo o alinhamento da gestão destas empresas com as políticas de governo. Subsídia ainda os processos de liquidação de empresas estatais federais que por motivo de conveniência e oportunidade não mais precisam existir no ordenamento administrativo federal.
6. Coordenação-Geral de Projetos Especiais: tem função complementar, atuando em quaisquer outros assuntos não enquadrados nas atribuições das demais coordenadorias-gerais. Além disso, é responsável pela substituição direta do diretor do DEST, representando-o em todos os assuntos afetos ao departamento.

Cabe ainda destacar que a interação do DEST com as empresas estatais federais também é complementada por meio da presença/atuação de outros atores, os quais, a partir de suas contribuições individuais, conjuntamente colaboram para que o relacionamento do Estado, e suas respectivas instituições, com as empresas estatais seja de fato consolidado. Entre elas se destacam: *i*) o Congresso Nacional (CN); *ii*) a Secretaria do Tesouro Nacional (STN); *iii*) as Secretarias de Orçamento Federal (SOF) e de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI); *iv*) a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN); *v*) os Ministérios Supervisores; e *vi*) a Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR).

A finalidade da CGPAR é tratar de matérias relacionadas com a governança corporativa nas empresas estatais federais e da administração de participações acionárias da União, sendo que sua criação foi motivada pela necessidade de aprimoramento dos mecanismos que regulam o relacionamento entre a administração pública federal direta e as empresas em que a União, direta ou indiretamente, participa, de forma majoritária ou minoritária, sempre com vista ao aprimoramento do desempenho das empresas estatais, bem como à melhoria da taxa de retorno dos investimentos da União – tanto em termos financeiros como em termos sociais.

A CGPAR, cuja Secretaria Executiva é função do DEST, é composta pelos ministros de Estado do MP – presidente –, do MF e pelo chefe da Casa Civil da Presidência da República. Os demais ministros, responsáveis pela supervisão de empresas estatais com interesse nos assuntos objeto de deliberação, poderão ser convidados a participar das reuniões da CGPAR, ainda que sem direito a voto.

No tocante à SOF, as interações com o DEST ocorrem, em sua maioria, nos assuntos afetos ao acompanhamento e ao controle orçamentário do grupo de empresas estatais que dependem de recursos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade para pagar parte ou a totalidade de seus gastos correntes, especialmente com pessoal. As empresas em questão têm seu orçamento de dispêndios, inclusive os investimentos, inteiramente integrado ao Orçamento Fiscal e da Seguridade, e a fim de evitar duplicidade no controle exercido pelo governo federal, o referido orçamento é controlado pela SOF, sendo que o DEST, nesta situação, monitora as demais questões – pessoal, administração, órgãos colegiados etc. –, dado o seu maior conhecimento sobre o dia a dia dessas estatais.

As demais empresas estatais federais, que custeiam suas atividades com recursos próprios ou de mercado, são aquelas incluídas no Programa de Dispêndios Globais (PDG) – seus dados serão pormenorizados nas seções seguintes –, acompanhadas diretamente pelo DEST e que têm seus gastos com a aquisição de bens do ativo imobilizado detalhados e aprovados no OI, peça componente do Orçamento Geral da União (OGU).

O ciclo orçamentário anual dos dispêndios globais das empresas estatais federais, tal como o do OI, abrange um lapso de 20 meses, aproximadamente. Tal período se divide em três grandes etapas, assim divididas:

Primeira fase – elaboração e aprovação do orçamento, de maio a dezembro do ano anterior à sua vigência:

1. Definição dos parâmetros e das metas fiscais, as quais, propostas pelo governo federal, são submetidas à aprovação do Congresso Nacional no bojo do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).
2. Elaboração das propostas de orçamento das empresas estatais federais, que são aprovadas pelos respectivos ministérios supervisores e repassadas *on-line* ao DEST, por meio do Sistema de Informações das Estatais (SIEST).
3. No âmbito do DEST, a análise das propostas individuais, a consolidação e a conciliação da proposta agregada com as metas de política fiscal do governo federal.
4. Envio ao Congresso Nacional, até 31 de agosto, do PDG, no formato reduzido do demonstrativo de usos e fontes, por empresa, como anexo à mensagem presidencial relativa ao projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA), para subsidiar a análise e avaliação do orçamento de investimento das empresas estatais federais, como determina a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

5. Proposta de decreto presidencial para a aprovação do PDG – após a aprovação da LOA –, já considerando os montantes de investimentos sancionados e de variáveis macroeconômicas atualizadas.

Segunda fase – execução e acompanhamento, inclusive revisões, no exercício de vigência:

1. Acompanhamento, pelo DEST, da execução orçamentária dos dispêndios com base em informações mensais, enviadas pelas empresas, referentes tanto aos respectivos gastos e compromissos quanto aos recursos utilizados. Os valores informados representam o montante acumulado no exercício até o mês de referência.
2. Discriminação tanto dos dispêndios quanto dos correspondentes recursos segundo a respectiva natureza. Além da avaliação do desempenho das principais rubricas de cada grupo/empresa, verifica-se se o nível de execução do PDG está coerente com a meta fiscal definida para o período. Caso necessário, são adotadas medidas visando ao ajuste dos gastos das empresas, com desvios às metas de desempenho estabelecidas.
3. Revisão do programa de dispêndios anuais em execução. Tal revisão, quando decorre de contingências relacionadas com alterações nas premissas macroeconômicas ou nas metas de ajuste fiscal, quase sempre reflete na programação de dispêndios da maioria das empresas.
4. Efetivação de crédito orçamentário ao OI da empresa que promova alteração na sua dotação global, o qual implica em adequação no respectivo PDG. Podem acontecer, também, reprogramações em orçamento de dispêndios de empresa que comprove a necessidade de recompor seus limites de gastos.
5. Alterações no PDG, as quais são aprovadas por decreto do Poder Executivo, salvo casos específicos como aquelas decorrentes de crédito orçamentário.

Terceira fase – fechamento da execução e avaliação dos resultados, até fevereiro do exercício seguinte ao da vigência, que consiste no fechamento do processo orçamentário. Nesta fase, são realizadas as análises e consolidações dos dados orçamentários referentes às realizações no exercício findo, que permitirão avaliar o desempenho de cada uma das empresas, tendo como objetivo as metas fiscais e também a melhoria das respectivas programações futuras.

É importante ressaltar ainda que todo o processo de definição do PDG e do OI, desde a fase de proposição pelas empresas até o momento de análise e consolidação, está pautado tanto por seu plano de negócios e objeto social quanto

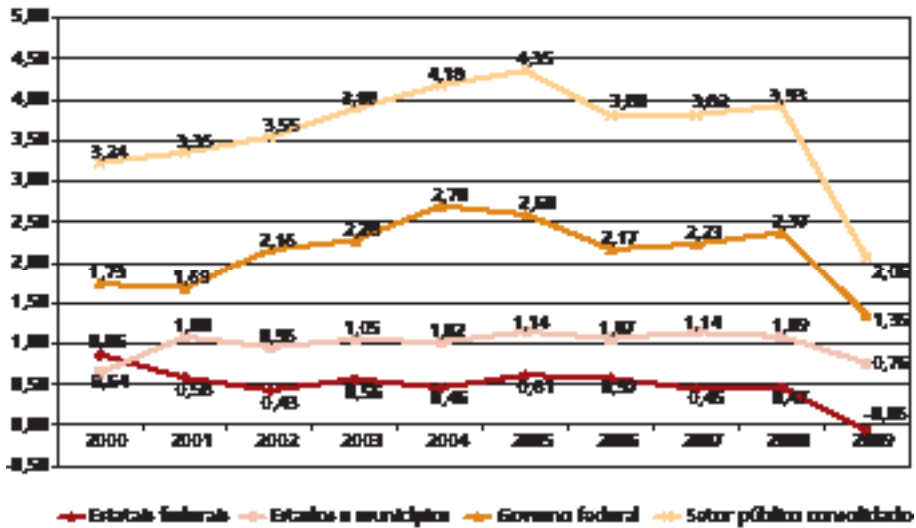
nas diretrizes de médio e longo prazo do PPA – gerido pela SPI – e também nos parâmetros anualmente estabelecidos para a política macroeconômica do governo federal, que objetivam o acompanhamento de gastos e sua compatibilização com as metas de superávit fiscal das contas públicas. Assim, as empresas estatais federais, em maior ou menor grau, contribuem para o resultado primário das contas públicas, já que ainda integram, mesmo com a saída da Petrobras do cálculo em 2009, o conjunto de agentes responsáveis pelo cumprimento das metas fiscais definidas pelo Congresso Nacional e constantes da LDO. Dessa forma, a existência de uma meta de superávit primário para as empresas estatais é anualmente considerada quando da aprovação da lei orçamentária, sendo que tal esforço impacta as contas das estatais em termos de necessidade de financiamento líquido (Nefil), apurado pelo DEST no conceito “acima da linha”, ou seja, pela diferença entre o fluxo de recursos não onerosos e o fluxo de despesas correntes e de capital, exclusive dispêndios vinculados ao pagamento do principal da dívida, concessão de empréstimos e aquisição de títulos.

A medição oficial para o resultado primário, no entanto, é aquela produzida e divulgada pelo Banco Central do Brasil (Bacen), denominada “abaixo da linha”, obtida por meio da variação de estoques de dívidas e disponibilidades em dois períodos de tempo – sem eventuais efeitos de juros. Em termos práticos, o resultado “acima da linha” converge para o “abaixo da linha” por meio da utilização de rubricas de discrepâncias estatísticas e/ou metodológicas, as quais atuam como depuradoras de possíveis imperfeições – erros, omissões etc. – nas contabilizações propostas.

De acordo com as informações expressas no gráfico 1 – que apresenta a evolução do resultado primário (conceito “abaixo da linha”) obtido por cada um dos atores envolvidos (governo federal, estatais federais e entes subnacionais) –, as empresas estatais federais contribuíram para o equilíbrio macroeconômico do país, de 2000 a 2008, com superávits primários médios da ordem de 0,56% do PIB. Em 2009, houve a saída da Petrobras do cálculo do resultado primário e a necessidade de uma resposta anticíclica à crise financeira internacional via incrementos nos investimentos das estatais federais – comentados nas seções posteriores –, o que explicou o único déficit primário do período analisado (0,06% do PIB). Além disso, cumpre destacar que desde 2006 as empresas estatais são credoras líquidas, isto é, não possuem, em seu conjunto, posições de endividamento e sim haveres.⁶

6. Em uma abordagem alternativa, podemos dizer que as estatais também contribuem para o equilíbrio fiscal recente de maneira indireta, qual seja, pelo expressivo volume de *royalties*, participações especiais, dividendos e tributação oriundos de suas atividades econômicas e que adentram os cofres da STN como receitas primárias, ou seja, aquelas que contribuem para a obtenção de um superávit primário (GOBETTI, 2008).

GRÁFICO 1
Evolução anual do superávit primário
 (Em % do PIB)



Fontes: Bacen e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Obs.: De 2000 a 2008, o PIB utilizado é o de fim de período calculado pelo IBGE. Em 2009, utilizou-se o PIB valorizado do Bacen.

Em se tratando do relacionamento do DEST com a STN – além das tratativas anteriormente citadas e relacionadas ao acompanhamento do resultado primário – há que se ressaltar ainda que, por força do Art. 27, inciso XII, alínea c, da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2008, ao MF cabe a “administração financeira e contabilidade públicas”, em que certamente se inclui o acompanhamento e controle dos direitos da União relacionados com ações, cotas e outros haveres mobiliários emitidos por empresas estatais. Por sua vez, a STN é, no âmbito do MF, o órgão responsável por esta administração dos haveres da União junto a terceiros. Há que se destacar, em complemento, que os retornos destas participações, sob a forma de dividendos pagos como percentual do lucro apurado pelas referidas empresas e cuja distribuição decorre de deliberação de Assembleia Geral de Acionistas, também integram o citado conjunto de créditos.

Outra importante atribuição do STN e que o aproxima da seara de atuação do DEST encontra-se nas diretrizes emanadas por esta secretaria no sentido de acompanhamento, orientação e avaliação da atuação dos representantes da União nos conselhos fiscais⁷ ou órgãos equivalentes das empresas estatais federais e de

7. Por lei, as empresas controladas direta ou indiretamente pela União devem ter um representante da STN no Conselho Fiscal e um representante do MP no Conselho de Administração.

outras entidades, inclusive empresas de cujo capital a União participe minoritariamente. Ademais, a interação DEST – STN é recorrente também quando existem no OI projetos aprovados à conta de “recursos para aumento de patrimônio líquido – Tesouro”, os quais ficam com sua execução condicionada à efetiva liberação dos recursos financeiros pelo STN, que avalia as disponibilidades de caixa e a conveniência de tal medida para os interesses financeiros e fiscais do governo federal.

No que diz respeito à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, sua interação com o DEST se dá nos termos do que preceitua o Decreto nº 89.309, de janeiro de 1984, o qual registra que, entre outros, compete à PGFN exercer a representação da União quando da realização de assembleias gerais – examinando os aspectos de constitucionalidade e legalidade das matérias tratadas –, e promover a defesa e o controle dos interesses da Fazenda Nacional nas sociedades de economia mista e outras entidades de cujo capital participe a STN.⁸ Além disso, o § 1º do Art. 4º do referido diploma legal informa que a PGFN, sempre que se deparar com questões relativas à situação administrativa, econômico-financeira, patrimonial e contábil das empresas estatais, deverá acatar pronunciamento do DEST sobre: *i*) fixação ou reajustamento da remuneração de dirigentes; *ii*) oportunidade dos aumentos de capital e emissões de debêntures conversíveis ou não em ações; *iii*) fixação de limites globais de dispêndios; e *iv*) conveniência da alienação e oneração de bens.

Por força da transversalidade nos assuntos correlatos às empresas estatais, DEST, STN e PGFN têm como política discutir em conjunto as propostas encaminhadas pelas empresas públicas ou por seus ministérios supervisores, a fim de que se produzam decisões harmonizadas no âmbito da gestão das participações acionárias da União – vide relação completa das estatais por ministério supervisor no anexo 2. Desta forma, é comum, por exemplo, que o DEST como coordenador do grupo executivo da CGPAR convide a PGFN para reuniões em que os assuntos sejam relacionados à representação da União como acionista.

Por fim, o relacionamento do DEST com o Congresso Nacional se dá basicamente na seara das funções típicas desse poder, ou seja, no âmbito de suas funções legislativa e fiscalizatória. Por serem entidades administrativas do Estado brasileiro, as empresas estatais estão sujeitas aos princípios fundamentais da administração pública brasileira, isto é, devem obrigatoriamente atuar sempre

8. São ainda atribuições da PGFN: examinar previamente a legalidade dos contratos, das concessões, dos acordos, ajustes ou convênios que interessem à Fazenda Nacional; fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos a ser uniformemente seguida em suas áreas de atuação e coordenação, quando não houver orientação normativa do advogado-geral da União; e representar e defender os interesses da Fazenda Nacional em contratos, acordos ou ajustes de natureza fiscal ou financeira, e junto à Câmara Superior de Recursos Fiscais, aos conselhos de contribuintes, ao Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional, aos Conselhos Superior e Regionais do Trabalho Marítimo e em outros órgãos de deliberação coletiva.

pautadas no ordenamento jurídico vigente, o qual, por sua vez, só pode produzir efeitos práticos após sua aprovação pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.⁹ Além disso, o Congresso Nacional é também o órgão constitucional com competência para fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo – sistema de “freios e contrapesos” –, incluídos os da administração indireta, o que faz com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Em face do cenário exposto nesta seção, cabe finalizar lembrando que todos os esforços do DEST – braço operacional do Estado brasileiro incumbido de promover a coordenação, a governança, bem como a sinergia entre as empresas estatais e as diretrizes eleitas pelo corpo governamental como prioridades – têm se pautado no objetivo de dar mais racionalidade à atuação desse complexo e heterogêneo universo de empresas, seja por meio da análise econômico-financeira de seus PDGs ou OIs, pela disseminação de boas práticas de governança corporativa e controle social, pela administração das relações entre empregador e empregados – políticas de pessoal e previdência complementar –, seja ainda pelo esforço mais recente de propor sistemas de avaliação para o seu desempenho – indicadores de eficácia, eficiência, efetividade, sustentabilidade etc. –, iniciativas estas sempre pautadas pelo fim último de que estas empresas federais realmente agreguem valor, direta ou indiretamente, ao Estado e à sociedade que as estabeleceu.

Como veremos nas próximas seções, tal iniciativa se mostrou coerente e oportuna, uma vez que com a retração da economia mundial, diretamente influenciada pela crise imobiliária nos Estados Unidos no final de 2008, as empresas estatais federais voltaram a ganhar destaque no cenário nacional como responsáveis por investimentos anticíclicos capazes de impulsionar o desenvolvimento do país, contribuindo para a reversão, em prazo mais curto do que o esperado, da trajetória de queda do produto e do emprego.

3 O UNIVERSO DAS EMPRESAS ESTATAIS

Para cumprir com suas competências, o DEST estabeleceu da seguinte forma a sua missão: “Aperfeiçoar a função do Estado enquanto acionista das empresas estatais, incentivando a adoção de boas práticas de governança corporativa e potencializando os investimentos da União em benefício da sociedade” (BRASIL, 2010b). Em assim sendo, sua atuação se dá sobre as empresas em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, ou seja, as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas, denominadas empresas estatais federais.

9. Além desse elemento, denominado princípio da legalidade, o texto constitucional faz ainda referência explícita aos princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Legalmente, as empresas estatais, por sua vez, são pessoas jurídicas de direito privado e estão organizadas, em sua maioria, sob a forma de sociedades de capital por ações e de empresas públicas. Encontram-se, ainda, entre as subsidiárias e controladas destas empresas, sociedades civis ou por cotas de responsabilidade limitada. São regidas, portanto, pela Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976 (Lei das Sociedades Anônimas), e, no caso das instituições financeiras federais, pelo disposto na Lei nº 4.595, de 31 de dezembro de 1964, ou seja, sujeitam-se ao regime das empresas privadas. Ao mesmo tempo, apresentam uma particularidade que não deve ser esquecida: estão obrigadas a cumprir sua função social e a se submeterem à fiscalização do Estado e da sociedade.

De acordo com os dados do Sistema de Informações das Estatais, o universo das empresas estatais em 2009 contemplava 109 empresas, sendo que 93 delas têm seus orçamentos registrados no MP por meio de sua inclusão no PDG. Assim, seu desempenho é acompanhado sob diferentes aspectos, notadamente em relação aos limites orçamentários, ao resultado fiscal e ao nível de endividamento interno e externo.

As outras 16 são empresas dependentes, ou seja, recebem recursos da STN para o pagamento de despesas de pessoal e/ou de custeio em geral. Estas empresas atuam nas áreas em que a presença do poder público se faz necessária para dotar o país de infraestrutura, bem como fomentar e apoiar o seu desenvolvimento, justificando-se dessa forma a citada dependência. São áreas como a de pesquisa agropecuária, saúde, comunicações, pesquisa mineral, desenvolvimento de pesquisas para subsidiar o planejamento do setor energético, setor de abastecimento e armazenagem, desenvolvimento regional, área de transporte, indústria nuclear, material bélico, entre outras. A seguir apresentamos a relação nominal das empresas dependentes em 2009:

- Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU);
- Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF);
- Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB);
- Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A (Conceição);
- Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM);
- Empresa Brasil de Comunicação S/A (EBC);
- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa);
- Empresa de Pesquisa Energética (EPE);
- Hospital Fêmina S/A (Fêmina);

- Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA);
- Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel);
- Indústrias Nucleares do Brasil S/A (INB);
- Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (NUCLEP);
- Hospital Cristo Redentor S/A (Redentor);
- Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (TRENSURB); e
- VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A.

Visando facilitar as abordagens e o melhor entendimento do heterogêneo universo das empresas estatais, o DEST optou por segregar essas empresas conforme suas peculiaridades, especialmente com relação ao seu principal ramo de atuação e pela forma como divulgam seus resultados econômico-financeiros, como segue:

1. Setor produtivo estatal (SPE) – que congrega as empresas regidas pela Lei nº 6.404/1976, atuando em setores como os de insumos básicos, como a produção de petróleo e derivados e a geração e transmissão de energia elétrica, de serviços, de abastecimento, de comunicações, de pesquisas e desenvolvimento, transportes etc.
2. Instituições financeiras federais – em que estão reunidas as instituições que atuam no Sistema Financeiro Nacional, regidas pela Lei nº 4.595/1964, sujeitas às normas e aos controles do Bacen.

Por sua vez, o SPE subdivide-se em quatro grupos, a saber: *i*) o Grupo Eletrobras, aí incluídas as empresas de distribuição de energia federalizadas; *ii*) o Grupo Petrobras; *iii*) o Grupo das Empresas Dependentes do Tesouro Nacional – anteriormente listadas; e *iv*) o Grupo das Demais Empresas Independentes do SPE. Em termos percentuais, cumpre informar que daquele universo de 93 empresas acompanhadas orçamentariamente – não dependentes da STN –, 80,6% (75 empresas) fazem parte do SPE, atuando na produção de bens ou serviços em importantes setores como os de petróleo e derivados, energia elétrica, transportes etc. e 17,2% (18 empresas) fazem parte do setor financeiro, atuando como bancos comerciais e de fomento.

A seguir, a tabela 1 apresenta a evolução recente do número de empresas estatais, em que podemos verificar que por conta do PND, vigente durante todos os anos de 1990, o quantitativo de empresas estatais federais reduziu-se consideravelmente a partir de 1998, atingindo seu nível mais baixo em 1999 – 90 empresas.

TABELA 1
Quantitativo de empresas estatais federais acompanhado pelo DEST – 1995-2009

Empresas estatais	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
i) Não dependentes (a + b)	106	103	101	127	79	89	86	87	85	95	98	99	95	97	93
a) Setor produtivo estatal	90	87	85	111	58	61	61	64	63	71	76	79	75	77	75
• Grupo Eletrobras	9	8	8	15	15	16	16	16	16	16	16	16	16	16	15
• Grupo Petrobras	7	7	7	8	10	11	13	16	18	23	29	32	31	34	31
• Sistema Telebrás	28	28	28	54	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
• Demais empresas	46	44	42	34	33	34	32	32	29	32	31	31	28	27	29
b) Instituições financeiras federais	16	16	16	16	21	28	25	23	22	24	22	20	20	20	18
ii) Dependentes	10	10	10	10	11	13	13	13	18	17	17	17	18	17	16
Total (i + ii)	116	113	111	137	90	102	99	100	103	112	115	116	113	114	109

Fonte: Dados do SIEST.

Elaboração própria.

Ao contrário do proclamado pelo senso comum, as principais motivações para o processo de privatização não foram, segundo Gobetti (2008, p. 173-177), apenas aquelas relacionadas à busca por maior eficiência nas atividades desempenhadas pelas estatais, mas também uma forte necessidade de geração de caixa na STN, visto que com o PND o governo federal obteve até 2002 receitas da ordem de R\$ 78,6 bilhões – valores correntes –, volumes não desprezíveis que foram destinados, sem sucesso, à tentativa de conter o processo de endividamento público presente no fim dos anos 1990.

De fato, afóra os debates político-ideológicos envolvidos na questão da privatização, o DEST tem se empenhado em demonstrar, por meio do seu relacionamento técnico com as empresas estatais, que, independente de possuírem natureza pública, o que vai realmente influir na eficiência destas empresas é mais o seu padrão de administração do que meramente sua forma de constituição. Neste sentido, a disseminação de boas práticas de gestão e de governança corporativa é indispensável para a racionalização de processos, mais eficiência, efetividade e o fortalecimento da dinâmica do DEST – representante do acionista majoritário/administração das empresas estatais.

Por consequência, o comportamento da força de trabalho empregada nas empresas estatais federais foi, como esperado, basicamente o mesmo apresentado pelo número de empresas, isto é, apresentou uma redução acentuada no final da década de 1990, com subsequente retomada nos anos 2000, o que pode ser verificado a seguir na tabela 2.

TABELA 2
Quantitativo de pessoal das empresas estatais federais acompanhadas pelo DEST – 1995-2008
 (Em mil)

Empresas estatais	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
i) Não dependentes (a + b)	545,8	566,3	452,1	352,4	340,2	324,7	335,6	340,5	352,6	367,2	382,1	398,6	407,4	425,7
a) Setor produtivo estatal	366,8	403,2	281,6	194,6	182,3	175,5	187,4	193,2	201,6	211,7	216,5	228,7	235,0	246,6
• Grupo Eletrobras	37,0	25,7	24,9	22,8	22,0	20,7	20,4	20,7	20,9	22,0	22,8	23,6	25,1	25,9
• Grupo Petrobras	50,2	47,6	45,0	42,0	40,0	39,0	41,0	42,8	45,5	48,7	54,0	61,7	64,9	70,4
• Sistema Telebrás	90,5	87,7	84,6	0,0	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
• Demais empresas	189,1	242,2	127,1	129,8	120,3	115,9	126,0	129,7	135,2	141,0	139,7	143,3	145,1	150,4
b) Instituições financeiras federais	178,9	163,0	170,5	157,9	157,9	149,2	148,2	147,4	150,9	155,5	165,6	169,9	172,3	179,1
ii) Dependentes	36,0	34,5	33,4	32,3	32,3	31,9	31,1	29,8	30,0	30,8	31,7	32,5	32,4	35,2
Total (i + ii)	581,7	600,7	485,6	384,8	372,5	356,6	366,7	370,3	382,5	398,1	413,7	431,1	439,8	460,9

Fonte: Dados do SIEST.
 Elaboração própria.

É possível observar que ao fim de 2000 o número de empregados registrados no quadro de pessoal próprio das empresas estatais federais (356,6 mil) retraiu-se em 38,7%, se comparado a 1995 (581,7 mil). No decorrer dos anos 2000, a tendência é completamente inversa, sendo que o quantitativo de pessoal em 2008 foi de 460,9 mil, o que equivale, em termos percentuais, a um aumento de 29,3% em relação aos postos de trabalho existentes nas estatais federais em 2000. O referido incremento é explicado, em parte, pelo crescimento econômico vivenciado por diversos setores em que atuam as empresas estatais federais, mas principalmente pela substituição de mão de obra terceirizada então envolvida em atividades finalísticas.

No setor produtivo estatal é onde está concentrada a maior participação relativa da força de trabalho – 246,6 mil ou 53,5% dos 460,9 mil empregos registrados por todas as empresas estatais federais ao fim de 2008. Nesta rubrica merece destaque o caráter trabalho intensivo da atividade desempenhada pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT), a qual figura com 74,7% (112,3 mil funcionários) do total de empregos registrados em todas as 29 “demais empresas” do SPE (150,4 mil). O conjunto das instituições financeiras federais (179,1 mil) participa com 38,9% do total de empregados nas estatais federais, ao passo que os 35,2 mil funcionários das empresas dependentes da STN representam 7,6% deste mesmo montante.

O Programa de Dispêndios Globais, brevemente comentado nas seções anteriores, nada mais é do que um conjunto sistematizado de informações econômico-financeiras elaborado anualmente, a partir de propostas das próprias em-

presas estatais federais, sob a supervisão dos respectivos ministérios setoriais – que discrimina os usos e as fontes de recursos das empresas controladas direta ou indiretamente pela União, demonstrando assim o volume de recursos e dispêndios a cargo destas estatais, os quais são sistematicamente acompanhados pelo Congresso Nacional e pelo principal acionista destas empresas (governo federal), interessados em, além da saúde financeira destas, nos impactos sociais de seus investimentos, bem como em sua compatibilidade com as metas de política econômica estabelecidas. Os principais itens componentes do PDG são:

1. Discriminação das origens de recursos (Dicor): registro econômico de todas as receitas e todos os recursos, independentemente de sua natureza e origem, destinados à cobertura dos dispêndios em um determinado período, no conceito de competência.
2. Discriminação das aplicações dos recursos (Dicar): registro de todos os dispêndios, exceto os relativos à correção monetária, depreciação e amortização de ativos, segundo o conceito de competência.
3. Demonstração do fluxo de caixa (DFLUX): registro de toda movimentação de caixa da empresa em um determinado período de tempo.
4. Fechamento do fluxo de caixa (FEFCx): compatibilização dos valores econômicos constantes dos demonstrativos Dicor e Dicar com os valores financeiros apresentados na DFLUX.

Nesse ponto é importante lembrar que as empresas estatais federais, em que pese possuírem o governo federal como acionista, seguem a lógica da economia privada e, nesse contexto, aumentos em seus dispêndios não necessariamente serão sinônimos de desperdícios, ineficiências ou incapacidade gerencial, haja vista que, em regra, o regime de negócios necessita de maiores gastos para obter maiores níveis de produtos e serviços e com isso auferir maiores receitas que viabilizarão melhores resultados financeiros.

Em assim sendo, a tabela 3 apresenta a evolução anual da execução orçamentária do PDG – usos – das empresas estatais federais – valores constantes de 2009 –, subdividida entre SPE, instituições financeiras federais e posição consolidada. Cabe ainda destacar que as despesas de investimento das empresas estatais federais – que no PDG, diferentemente do que ocorre no OI, incluem os gastos com arrendamento mercantil – serão abordadas com mais profundidade, dado o seu papel estratégico, na seção seguinte, inteiramente dedicada a estes dispêndios e suas repercussões para a economia nacional, sobretudo em períodos de crise, como os recentemente vivenciados.

Isso posto, a primeira informação que chama atenção na tabela em questão é que, assim como ocorreu com o número de empresas estatais federais e com

o quantitativo de pessoal empregado, percebe-se uma tendência de recuperação e crescimento real nos montantes executados a partir do início dos anos 2000, inflexão essa diretamente influenciada pelo abrandamento do processo de privatização vigente durante toda a década de 1990. No SPE, o crescimento real total dos dispêndios entre 2000 e 2008 foi de 131,9%, ao passo que nas instituições financeiras esse montante foi 67,5% e no consolidado atingiu 103,6%.

TABELA 3
PDG realizado das empresas estatais federais não dependentes em R\$ bilhões constantes de 2009 – IPCA médio

Rubricas (usos)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Consolidado (a + b)	284,0	278,8	321,2	333,0	297,7	443,9	501,4	411,9	443,5	448,1	479,1	494,1	606,0	597,0
<i>j</i>) Dispêndios de capital (<i>ai</i> + <i>bi</i>)	75,7	71,8	101,4	96,2	64,0	169,3	113,1	100,1	105,2	104,9	113,3	123,5	150,7	243,5
Investimentos	29,3	32,4	29,3	17,9	19,1	22,6	29,8	29,8	32,1	34,2	38,5	44,9	59,4	61,6
Inversões	5,1	9,2	8,5	14,3	6,0	3,3	13,8	5,8	5,6	3,1	4,5	10,2	11,2	14,3
Demais dispêndios de capital	41,2	30,2	63,6	64,0	38,8	143,4	69,5	64,5	67,5	67,6	70,2	68,3	80,1	167,6
<i>ii</i>) Dispêndios correntes (<i>aii</i> + <i>bii</i>)	208,3	206,9	219,8	236,8	233,7	274,6	388,2	311,8	338,3	343,3	365,9	370,6	455,3	353,5
Pessoal e encargos sociais	46,4	41,8	37,6	36,3	32,4	29,4	28,9	26,6	30,6	32,5	34,7	38,3	40,7	38,5
Demais dispêndios correntes	161,9	165,1	182,2	200,4	201,3	245,2	359,3	285,2	307,7	310,8	331,1	332,3	414,6	315,1
Despesa média mensal por empregado (R\$ 1,00) ¹	6.834,2	7.707,2	8.894,0	8.893,9	8.325,2	7.300,0	7.075,4	6.296,2	6.939,9	7.090,9	7.262,2	7.838,3	7.973,0	n.d
Setor produtivo estatal (<i>i</i> + <i>ii</i>)	163,8	155,0	153,3	136,3	166,6	237,8	296,9	262,8	306,2	301,1	320,3	342,3	386,3	319,7
<i>j</i>) Dispêndios de capital	45,2	44,7	51,4	32,6	30,2	69,4	67,4	53,2	64,1	60,1	59,6	76,3	76,1	79,6
Investimentos	28,5	30,1	26,1	15,4	15,8	20,2	27,6	27,8	29,9	32,1	36,5	42,9	54,3	58,6
Inversões	2,0	2,2	1,4	3,5	0,7	1,7	11,4	0,5	4,8	1,6	2,9	6,3	2,0	4,4
Demais dispêndios de capital	14,7	12,4	23,9	13,7	13,7	47,5	28,4	24,9	29,5	26,4	20,2	27,0	19,9	16,6
<i>ii</i>) Dispêndios correntes	118,6	110,3	101,9	103,8	136,4	168,4	229,5	209,6	242,1	240,9	260,6	266,0	310,2	240,1
Pessoal e encargos sociais	23,8	20,4	17,1	11,9	11,6	11,7	11,9	12,2	14,9	16,9	18,4	20,1	22,0	20,9
Materiais e produtos	31,4	22,6	17,5	30,2	47,1	50,5	72,2	57,3	76,5	66,3	74,4	87,0	107,6	75,9
Demais dispêndios correntes	63,4	67,3	67,3	61,7	77,7	106,2	145,4	140,1	150,6	157,7	167,8	158,9	180,6	143,3
Despesa média mensal por empregado (R\$ 1,00) ¹	4.922,4	6.028,3	7.342,1	5.429,4	5.483,5	5.182,1	5.144,3	5.031,5	5.877,9	6.521,8	6.712,7	7.118,3	7.443,1	n.d
Instituições financeiras federais (<i>i</i> + <i>ii</i>)	120,2	123,7	168,0	196,6	131,1	206,1	204,5	149,2	137,3	147,1	158,9	151,8	219,7	277,4
<i>j</i>) Dispêndios de capital	30,5	27,1	50,0	63,6	33,8	99,9	45,7	46,9	41,1	44,7	53,6	47,3	74,5	163,9
Investimentos	0,9	2,3	3,3	2,5	3,4	2,4	2,2	2,0	2,2	2,1	2,0	2,1	5,1	3,1
Inversões	3,1	7,0	7,1	10,8	5,3	1,6	2,4	5,3	0,8	1,5	1,6	3,9	9,2	9,9
Demais dispêndios de capital	26,6	17,7	39,6	50,4	25,1	95,9	41,1	39,6	38,0	41,2	50,0	41,3	60,3	151,0
<i>ii</i>) Dispêndios correntes	89,7	96,7	117,9	133,0	97,4	106,2	158,8	102,2	96,2	102,4	105,2	104,6	145,1	113,5
Pessoal e encargos sociais	22,6	21,4	20,5	24,4	20,9	17,7	17,0	14,5	15,7	15,6	16,3	18,2	18,7	17,6
Encargos financeiros e outros	53,6	57,7	77,1	84,6	50,7	60,8	108,5	58,3	53,0	55,0	57,0	52,6	90,0	63,0
Demais dispêndios correntes	13,5	17,5	20,4	24,0	25,7	27,6	33,3	29,5	27,5	31,8	31,9	33,7	36,4	32,9
Despesa média mensal por empregado (R\$ 1,00) ¹	11.562,6	10.480,7	10.806,9	12.894,9	11.669,5	9.977,1	9.606,7	7.986,0	8.385,1	7.835,0	8.001,6	8.820,2	8.702,8	n.d

Fonte: Dados do SIEST e do IBGE.

Elaboração própria.

Nota: ¹ Com encargos.

Obs.: Os investimentos incluem operações de arrendamento mercantil.

Essa retomada das atividades produtivas das empresas estatais federais, sobretudo a partir dos anos 2000, pode ainda ser ratificada pela análise de subitens específicos entre as diversas despesas, como “materiais e produtos” nos dispêndios correntes do SPE. Esta categoria, intrinsecamente relacionada com o funcionamento destas empresas, serve como uma espécie de termômetro para a expansão das empresas do setor produtivo e, como podemos verificar, corrobora a tendência anteriormente citada de retomada nas estatais federais, uma vez que entre 2000 e 2008 apresentou um acréscimo real de 128,5%, acompanhada no mesmo ritmo pelos chamados “demais dispêndios correntes” – “serviços de terceiros”, “utilidades e serviços”, “tributos e encargos parafiscais”, “encargos financeiros”, entre outros – que cresceram, no mesmo período, 132,3%.

No que concerne às despesas com o quadro de pessoal, os dados demonstram que o crescimento real dos gastos totais dessa rubrica – incluindo encargos sociais – foi bem menor do que o verificado nos dispêndios totais, isso porque em 2000 gastou-se R\$ 32,4 bilhões com pessoal e encargos, ao passo que em 2008 alocou-se neste subitem R\$ 40,7 bilhões, isto é, um crescimento no período de 25,6% frente ao já comentado incremento de 131,9% nas despesas totais. Quando abrimos por setor, temos que no SPE o crescimento foi mais expressivo, 90,7% no mesmo período, enquanto que nas instituições financeiras federais houve uma retração de 10,5% – gastos de R\$ 20,9 bilhões em 2000 que em 2008 passaram a R\$ 18,7 bilhões.

Quando verificamos também a despesa média mensal por empregado – com encargos sociais –, é possível notar que, no consolidado, a despesa de 2008 (R\$ 7.973) ainda é menor do que os valores de 1998 ou 1999, período principal das privatizações (em média R\$ 8.894 mensais por empregado). Se fizermos a mesma comparação no âmbito das instituições financeiras federais, a distância entre, por exemplo, o pago em 2008 (R\$ 8.702,8) e ao fim dos anos 1990 (em média R\$ 11.436,3 por empregado ao mês) é ainda mais expressiva, haja vista o reconhecido processo de modernização centrado na economia de mão de obra que ocorreu, sobretudo, no setor bancário. Já no caso específico do SPE, a despesa média mensal por empregado em 2008 (R\$ 7.443,1) é maior do que aquela verificada no final dos anos 1990 (em média R\$ 5.930,5) e, em relação a 2000 (R\$ 5.483,5 mensais por empregado), cresceu cerca de 35,7%.

4 INVESTIMENTOS DAS ESTATAIS FEDERAIS E CRISE FINANCEIRA

No tocante ao orçamento de investimento das empresas estatais federais, é oportuno salientar que este instrumento abrange os dispêndios de capital destinados exclusivamente à aquisição ou manutenção de bens do ativo imobilizado, conforme estabelecido nas LDOs anuais. Assim sendo, a referida metodologia do

OI não contempla, ao contrário da sistemática do PDG, os dispêndios relativos à aquisição de bens para arrendamento mercantil, o que explica a diferença entre os dados de investimento apresentados mais adiante com aqueles anteriormente expostos na tabela 3.

De acordo com os dados apresentados na tabela 4, podemos verificar que os investimentos totais das empresas estatais federais – já descontada a inflação – registraram seu nível mais baixo em 1999 (R\$ 17,5 bilhões), ápice do programa de privatizações, e desde 2000 vêm apresentando um contínuo crescimento real (308,7% no acumulado 1999-2009), superando inclusive, com relativa folga, os níveis de investimento realizados antes de 1999 (R\$ 29,8 bilhões na média de 1995-1998).

Em 2009, o investimento realizado pelas empresas estatais federais apresentou o volume recorde de R\$ 71,5 bilhões – crescimento real de 28,1% em relação a 2008 – e para 2010 a previsão (Lei Orçamentária) é de que cresça ainda mais, atingindo a cifra de R\$ 94,4 bilhões.

TABELA 4

Orçamento de investimentos realizado das empresas estatais federais em R\$ bilhões constantes de 2009 – IPCA médio

Empresas estatais	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
a) Setor produtivo estatal	26,6	28,4	30,1	26,1	15,4	15,8	20,2	27,6	27,8	29,9	32,1	37,5	43,1	54,1	69,5
• Grupo Eletrobras	5,5	3,2	4,2	5,9	5,6	4,0	4,5	5,3	4,0	3,6	3,8	3,6	3,4	3,9	5,2
• Grupo Petrobras	8,4	8,0	8,7	8,7	8,8	10,8	14,6	20,9	23,1	25,6	27,4	32,6	38,5	49,2	62,9
• Demais empresas	12,7	17,2	17,2	11,4	1,0	1,0	1,1	1,4	0,7	0,6	0,9	1,2	1,1	1,0	1,4
b) Instituições financeiras federais	3,4	0,4	1,5	2,6	2,1	2,3	1,8	2,0	1,9	1,8	1,5	1,2	1,2	1,8	2,0
Total (a + b)	29,9	28,8	31,6	28,7	17,5	18,1	22,0	29,5	29,7	31,7	33,6	38,7	44,3	55,8	71,5

Fonte: Dados do SIEST e do IBGE.
Elaboração própria.

Observa-se que no setor produtivo estatal é onde se concentra a maior parte do referido incremento nos investimentos das estatais federais (161,5% de 1995 a 2009), isso porque, dado o tipo de atividade que desempenha, é justificável que os níveis de investimento das instituições financeiras federais permaneçam relativamente estáveis no período analisado (R\$ 1,8 bilhão na média de 1995 a 2009). O mesmo comportamento pode ser visualizado na série histórica do Grupo Eletrobras e na série das demais empresas do SPE que mantiveram, respectivamente, investimentos médios da ordem de R\$ 4,4 bilhões (de 1995 a 2009) e R\$ 1 bilhão (de 1999 a 2009). Por consequência, nota-se que o Grupo Petrobras foi quem concentrou a maior parte da elevação observada nos investimentos presentes no SPE, sendo que o crescimento real deles no período

1995-2009 foi da ordem de 651%, saindo de R\$ 8,4 bilhões em 1995 para R\$ 62,9 bilhões em 2009, registrando incremento contínuo em praticamente todo o período da série – exceção feita a 1996.

Quando apreciamos os investimentos das empresas estatais federais como percentual do PIB no período 1995-2009, verificamos que 2009 apresentou a melhor relação da série (2,3%). Este resultado faz parte de uma tendência de crescimento nessa razão, a qual se manteve entre 1995 e 1998 na ordem de 1,6% do PIB – média –, reduziu-se sensivelmente nos anos subsequentes (0,8% em 1999 e 2000) e iniciou uma recuperação a partir de 2001 (1%), estabilizando-se em 1,3% entre 2002 e 2005 e posteriormente majorou sua participação para 1,4% em 2006, 1,5% em 2007 e 1,8% em 2008.

Podemos inferir que os investimentos realizados pelas estatais federais além de crescerem em termos reais a partir de 2000, também se elevaram em relação à sua participação no PIB brasileiro, o que sugere, tudo mais constante, um maior impacto relativo na economia nacional por meio do multiplicador de gastos do governo – via estatais –, o qual tem o potencial de beneficiar todos os demais setores privados de atividade econômica dado o caráter de complementaridade destes investimentos.

Seguindo em nossa análise dos investimentos das empresas estatais federais, temos que a visualização dos dados do OI pode ainda ser feita de maneira a evidenciar os principais setores de atuação das referidas empresas. Isto é possível por meio da chamada classificação funcional da despesa, a qual representa o maior nível de agregação das diversas áreas de atuação do setor público e guarda relação com a estrutura dos governos que as promoveram. Está presente em todo o OGU – Fiscal, Seguridade e de Investimentos –, bem como no das demais unidades federativas – estados e municípios –, padronização essa que permite uma consolidação nacional – e comparável – dos gastos do setor público.¹⁰

Assim sendo, podemos verificar, mediante os dados da tabela 5, que as estatais federais concentram a maior parte de seus R\$ 374,9 bilhões de investimentos (total de 2000 a 2009) no setor energético (R\$ 342,1 bilhões ou 91,3% daquele total), com destaque para os gastos efetuados pelos grupos Petrobras e Eletrobras – R\$ 347 bilhões no período analisado, como anteriormente evidenciado pela tabela 4. Logo após se sobressaem as participações estatais relacionadas às funções de comércio e serviços (5,5% do total), transporte (1,5%) e comunicações (1,2%).

10. As funções são desmembradas em subfunções – não apresentadas na tabela –, as quais representam determinado subconjunto de despesas do setor público, de forma a identificar a natureza básica das ações que se aglutinam nas funções.

TABELA 5
Orçamento de investimentos realizado por funções em R\$ milhões constantes de 2009 – IPCA médio

Função	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	
											2000-2009	%
Administração	127,8	164,4	135,5	72,0	–	–	–	–	0,0	72,4	572,1	0,2
Defesa nacional	–	–	–	–	–	–	6,6	–	–	8,5	15,1	0,0
Previdência social	34,4	5,7	26,4	8,2	10,8	7,5	13,2	9,1	26,6	111,3	253,3	0,1
Saúde	3,4	7,2	20,0	–	–	–	–	0,5	7,3	7,8	46,2	0,0
Ciência e tecnologia	0,5	1,2	1,7	0,4	–	–	–	–	–	–	3,7	0,0
Agricultura	3,5	3,9	6,7	2,6	5,0	4,9	6,3	5,1	5,2	6,9	50,1	0,0
Indústria	8,1	21,3	25,8	22,6	37,5	36,0	44,3	59,8	53,3	750,5	1.059,2	0,3
Comércio e serviços	2.746,4	2.801,3	2.586,8	2.321,4	1.917,6	1.621,5	1.309,5	1.381,8	1.884,5	2.150,7	20.721,5	5,5
Comunicações	606,2	784,4	967,8	562,3	320,0	337,2	255,4	229,7	224,7	234,8	4.522,5	1,2
Energia	14.366,4	17.659,1	24.335,9	26.592,0	29.260,4	31.191,0	36.201,3	41.903,9	53.063,4	67.571,2	42.144,5	91,3
Transporte	174,3	567,9	1.406,1	81,4	121,0	447,3	815,4	718,0	581,1	611,2	5.523,7	1,5
Total	18.071,0	22.016,4	29.512,8	29.662,8	31.672,3	33.645,3	38.652,1	44.307,9	55.846,2	71.525,2	374.911,9	100,0

Fonte: Dados do SIEST e do IBGE.
Elaboração própria.

No que concerne à regionalização dos investimentos das empresas estatais federais, é possível verificar, por meio da tabela 6, que uma parcela deles encontra-se vinculada ao localizador de gastos “exterior” (21,6% no total de 2006 a 2009), isto é, evidencia a atuação destas estatais em outros países.¹¹ Em que pese a existência dessa atuação fora dos limites geográficos nacionais, é possível inferir que a maior parte dos crescentes montantes de investimento executados pelas estatais vem sendo realizada no mercado interno, haja vista a progressiva queda na participação relativa dos dispêndios no exterior durante o período analisado (era 28,2% do total em 2006 e reduziu-se para 16,3% em 2009).

11. Referem-se, basicamente, aos investimentos efetuados por empresas controladas pela empresa *holding* do Grupo Petrobras.

TABELA 6

Participação dos localizadores de gasto no orçamento de investimento realizado das empresas estatais federais, preços constantes de 2009 – IPCA médio

Localizador	2006		2007		2008		2009		Total	
	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%	R\$ milhões	%
Nacional	11.727,5	30,3	13.692,1	30,9	16.800,5	30,1	17.496,3	24,5	59.716,4	28,4
Exterior	10.898,0	28,2	11.810,9	26,7	11.125,0	19,9	11.683,7	16,3	45.517,5	21,6
Região Norte	1.066,3	2,8	1.045,7	2,4	895,2	1,6	1.517,2	2,1	4.524,4	2,2
Região Nordeste	3.072,9	8,0	3.295,3	7,4	5.039,3	9,0	8.612,7	12,0	20.020,3	9,5
Região Sudeste	10.352,2	26,8	12.854,0	29,0	19.622,4	35,1	28.480,2	39,8	71.308,8	33,9
Região Sul	1.237,3	3,2	1.378,3	3,1	2.195,0	3,9	3.517,2	4,9	8.327,8	4,0
Região Centro-Oeste	298,1	0,8	231,6	0,5	168,8	0,3	217,9	0,3	916,3	0,4
Total	38.652,4	100,0	44.307,9	100,0	55.846,1	100,0	71.525,2	100,0	210.331,5	100,0

Fonte: Dados do SIEST e do IBGE.

Elaboração própria.

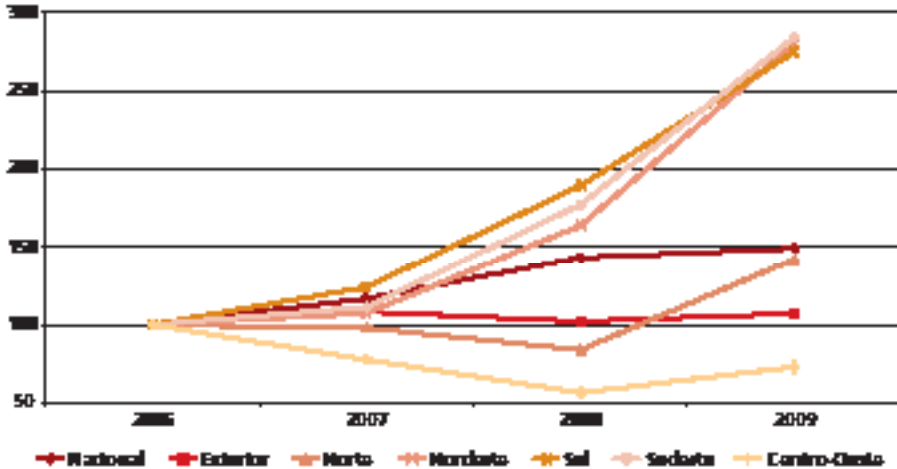
Em assim sendo, nota-se que cerca de um terço dos investimentos totais de 2006 a 2009 foram feitos de forma a beneficiar o país como um todo – localizador “nacional” –,¹² ao mesmo tempo em que o restante do orçamento (50% do total) foi passível de ser identificado como sendo pertencente a pelo menos uma das cinco regiões brasileiras. A parcela mais expressiva destes valores, como não poderia deixar de ser, está concentrada no eixo Sul-Sudeste (37,9% do total de 2006 a 2009), nas regiões industrialmente mais desenvolvidas do país e concentradoras das oportunidades de negócios.

Contudo, os investimentos das empresas estatais federais vêm apresentando significativa diversificação regional, especialmente no que se refere às regiões Norte e Nordeste. Nesses territórios, tidos inicialmente como menos atrativos para o capital privado, a iniciativa dessas empresas produz relevantes repercussões tanto na esfera econômica, via efeito multiplicador, maiores níveis de emprego e renda etc., quanto nos aspectos sociais – participação nas comunidades, programas sociais etc. –, culminando assim em maiores níveis de desenvolvimento para estas regiões. Tal movimento de descentralização pode ser observado, ainda de acordo com a tabela 6, pela elevação relativa dos investimentos das estatais federais nas regiões Norte e Nordeste, os quais somavam 10,8% do total em 2006 e em 2009 atingiram 14,1%. Estes percentuais majorados, dado o crescimento real dos montantes investidos (tabela 4), tornam-se ainda mais expressivos e impactantes para as regiões elencadas.

12. Corresponde a investimentos realizados no território nacional e que devido às suas características físicas e técnicas não podem ser desmembrados. Nesta condição, encontram-se usinas hidrelétricas em rios limítrofes, redes de transmissão de energia elétrica, dutos para combustíveis, entre outros.

GRÁFICO 2

Índices de crescimento dos investimentos realizados pelas estatais federais por localizador de gastos, preços constantes de 2009 – IPCA médio



Fonte: Dados do SIEST e do IBGE.
Elaboração própria.

Se o foco agora for o crescimento real de cada um dos valores financeiros registrados nos localizadores de gasto das empresas estatais federais, os padrões de descentralização demonstram, de acordo com o gráfico 2 – base = 100 em 2006 –, que os investimentos das estatais federais na região Nordeste (índice 280,3 em 2009) apresentaram, em termos absolutos, expressivo crescimento real no período 2006-2009, sendo ele praticamente da mesma magnitude daqueles ocorridos nas regiões Sul e Sudeste (índices 275,1 e 284,3, respectivamente). Os localizadores da região Norte e “nacional” (pela ordem, índices 142,3 e 149,2 em 2009) também refletem incrementos no período, porém consideravelmente menores do que os das três regiões anteriormente relatadas. Por sua vez, os investimentos fora do país mantiveram-se relativamente estáveis no período (índice 107,21 em 2009) e os da região Centro-Oeste foram declinantes em termos reais (índice 73,1).

Com relação às suas fontes de financiamento, os investimentos realizados pelas empresas estatais federais são efetivados basicamente com recursos de geração própria, recursos para aumento do patrimônio líquido (PL) – STN e controladoria –, operações de crédito de longo prazo – internas e externas – e/ou outros recursos de longo prazo – controladoria, outras estatais e outras fontes.

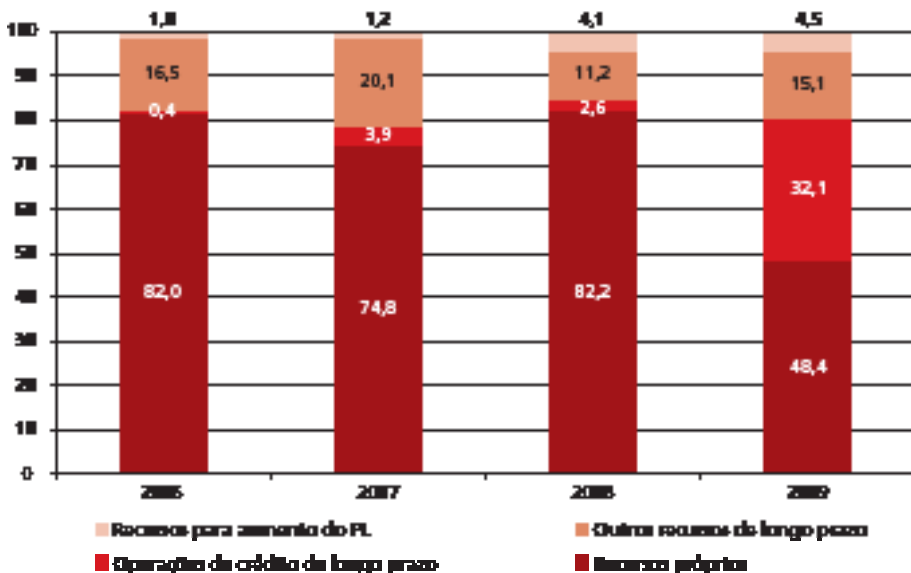
Conforme exposto no gráfico 3, o modelo de financiamento das estatais está predominantemente apoiado na geração própria de recursos, os quais representaram de 2006 a 2008 cerca de 80% do total das fontes, fato que explicita a

principal diferença entre o modelo de desenvolvimento proporcionado atualmente pelas empresas estatais e seu antecessor nos anos 1970 – calcado sobretudo no endividamento externo. Além disso, pode estar sinalizando também uma busca por melhor administração e desempenho por parte destas empresas estatais, preocupadas talvez em crescer com níveis estratégicos de endividamento – preferencialmente perfis alongados e com baixo prêmio de risco.

GRÁFICO 3

Composição das fontes de financiamento dos investimentos das empresas estatais federais

(Em % do total)



Fonte: Dados do SIEST.

Elaboração própria.

Em 2009, por conta da crise internacional e do papel anticíclico desempenhado pelas estatais – a ser discutido mais à frente –, a geração própria de recursos perdeu espaço relativo para as operações de crédito de longo prazo e para os recursos para aumento do patrimônio líquido, que nesse ano chegaram a representar, respectivamente, 32,1% e 4,5% do total das fontes de financiamento. Por outro lado, os outros recursos de longo prazo, mesmo com as turbulências internacionais, permaneceram relativamente estáveis no período 2006-2009 (em média 15,7% do total).

Ainda na seara dos investimentos das estatais federais, temos que o nível de execução destas aplicações pelas empresas, isto é, o percentual da dotação autorizada que foi efetivamente realizado é chamado de indicador de eficácia,

uma medida para se verificar o alcance de metas pré-estabelecidas para um determinado período de tempo. De acordo com as informações trazidas pela tabela 7, em que pese o relevante crescimento verificado recentemente nos níveis de investimento das estatais, é possível depreender que essas empresas ainda possuem, em maior ou menor grau, espaço potencial para a melhoria de sua eficácia, o que, em outras palavras, significa dizer que podem contribuir com ainda mais investimentos – e seus efeitos multiplicadores na economia – do que os atualmente registrados.

TABELA 7
Indicadores de eficácia do orçamento de investimentos das empresas estatais federais em R\$ bilhões constantes de 2009 – IPCA Médio

Empresas estatais	2006			2007			2008			2009		
	Dotação	Realizado	%	Dotação	Realizado	%	Dotação	Realizado	%	Dotação	Realizado	%
a) Setor produtivo estatal	44,3	37,5	84,6	56,3	43,1	76,5	67,8	54,1	79,7	79,2	69,5	87,8
• Grupo Eletrobras	5,7	3,6	64,5	6,1	3,4	56,8	6,5	3,9	60,3	6,9	5,2	75,3
• Grupo Petrobras	36,5	32,6	89,4	47,3	38,5	81,4	57,6	49,2	85,4	69,2	62,9	90,9
• Demais empresas	2,2	1,2	56,1	3,0	1,1	38,6	3,8	1,0	26,4	3,0	1,4	46,6
b) Instituições financeiras federais	2,7	1,2	44,6	2,8	1,2	44,8	2,8	1,8	63,7	3,0	2,0	67,6
Total (a + b)	47,0	38,7	82,3	59,1	44,3	75,0	70,6	55,8	79,1	82,1	71,5	87,1

Fonte: Dados do SIEST e do IBGE.
Elaboração própria.

No caso do Grupo Petrobras, o espaço para melhoria é o mais baixo em termos percentuais (9,1%), mas elevado em termos financeiros (R\$ 6,3 bilhões em 2009). Ali estão reunidas as empresas estatais com o melhor indicador de eficácia em 2009 – realizaram mais de 90% dos investimentos previstos – e também os maiores investimentos em valores absolutos – R\$ 62,9 bilhões ou 88% do total dos investimentos realizados pelas estatais em 2009. Logo após, apresenta-se o desempenho do Grupo Eletrobras que executou nesse mesmo ano 75,3% dos seus compromissos, seguido pelo conjunto das instituições financeiras federais (67,6% de realização) e pelo agrupamento das demais empresas do SPE com eficácia de apenas 46,6%, indicador este que, quando melhorado, pode trazer consigo soluções também para alguns gargalos de infraestrutura em setores econômicos chave, por exemplo, o aeroportuário e o portuário.¹³

13. O DEST – no desempenho de suas atribuições institucionais e preocupado em atenuar as assimetrias de conhecimento e práticas presentes nas gestões de projetos do heterogêneo universo das estatais federais – tem buscado disseminar as boas práticas existentes, promovendo eventos e redes em que empresas estatais com *know-how*, por exemplo, na condução de sua execução orçamentária, como o Grupo Petrobras, disponibilizam conhecimentos a este respeito para aquelas que ainda estão se estruturando, objetivando com isso melhorias gerenciais que, espera-se, repercutirão em todos os setores da empresa beneficiada, inclusive nos indicadores de eficácia anteriormente citados.

Em outra vertente, o grande valor dos investimentos diretamente efetuados pelas empresas estatais federais também pode ser referendado por meio da análise do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um plano estratégico com contribuições tanto do setor público quanto do setor privado e responsável por combater boa parte dos estrangulamentos verificados na cadeia de infraestrutura nacional, gerar empregos, melhorar o ambiente de negócios, reduzir desigualdades regionais e levar serviços públicos essenciais, como água tratada, esgotos sanitários e energia elétrica, às populações menos aquinhoadas. Os dados do balanço de três anos do programa (BRASIL, 2010a) informam que de 2007 a 2009 os investimentos realizados do PAC totalizaram R\$ 403,8 bilhões, sendo que desses coube somente às estatais a expressiva monta de R\$ 126,3 bilhões (31,3% do total), o que demonstra ser, também sob este prisma, a contribuição direta das empresas estatais federais inegavelmente relevante para o crescimento e desenvolvimento do país.¹⁴

Além dos investimentos diretos realizados pelas estatais, também é oportuno ressaltar a contribuição destas empresas para o crescimento econômico via política de aplicação dos recursos das agências financeiras oficiais de fomento, a qual é acompanhada pelo DEST e executada pelas instituições financeiras federais com vista ao alcance tanto de objetivos sociais (redução do déficit habitacional, melhoria das condições de vida via ações de saneamento, abastecimento de água, drenagem urbana etc.) quanto de metas econômicas (desenvolvimento regional, setorial, investimentos em infraestrutura, agricultura, desenvolvimento científico e tecnológico etc.). A LDO inclui no rol das instituições financeiras federais incumbidas de executar a política de aplicação a Caixa Econômica Federal (CEF), o Banco do Brasil (BB), o Banco do Nordeste (BNB), o Banco da Amazônia (Basa), a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

14. Complementam os recursos do PAC: R\$ 137,5 bilhões de empréstimos às pessoas físicas, R\$ 88,8 bilhões provenientes do setor privado, R\$ 35 bilhões oriundos do orçamento fiscal, R\$ 11,1 bilhões constantes de contrapartidas de estados e municípios e R\$ 5,1 bilhões em financiamentos ao setor público.

TABELA 8
**Empréstimos/financiamentos efetivamente concedidos pelas agências
 financeiras oficiais de fomento por região e setor de atividade em R\$ bilhões
 constantes de 2009 – IPCA médio**

Ano/região geográfica	Total	Rural	Industrial	Comércio	Intermed. financeira	Outros serviços	Habitação	Outros
2008	523,2	29,0	72,2	95,2	82,9	126,0	12,9	104,8
Norte	29,0	2,7	3,8	6,2	2,4	6,9	0,3	6,7
Nordeste	79,7	3,8	11,1	22,8	4,0	13,7	1,8	22,3
Sudeste	258,7	6,7	39,4	38,2	55,2	71,6	6,6	41,0
Sul	99,4	9,7	12,6	17,6	15,2	21,6	2,8	20,0
Centro-Oeste	56,4	6,0	5,3	10,4	6,1	12,4	1,4	14,8
2009	537,2	30,5	94,5	68,2	57,9	144,2	38,7	103,3
Norte	33,0	1,7	4,8	4,0	4,9	10,4	1,4	5,7
Nordeste	89,5	3,8	21,4	16,9	3,9	19,7	4,4	19,4
Sudeste	263,6	8,8	48,6	27,0	29,8	83,5	22,4	43,5
Sul	96,6	10,9	12,2	13,1	14,6	19,8	7,2	18,9
Centro-Oeste	54,6	5,3	7,4	7,2	4,7	10,7	3,4	15,8
Total (2008 + 2009)	1.060,4	59,5	166,7	163,5	140,8	270,2	51,6	208,1

Fonte: Dados do SIEST e do IBGE.
 Elaboração própria.

De acordo com os dados da tabela 8 – que trazem os volumes reais de empréstimos/financiamentos concedidos pelas agências financeiras oficiais de fomento em 2008 e 2009 –, podemos verificar que o abordado braço financeiro das empresas estatais federais concedeu empréstimos/financiamentos totais envolvendo recursos provenientes de geração própria, de transferências da STN – fundos constitucionais – e de outras fontes superiores a R\$ 1 trilhão durante o período analisado, sendo que desses, R\$ 523,2 bilhões referem-se a 2008 e R\$ 537,2 bilhões a 2009 – crescimento real de 2,7%. Com relação à análise setorial, houve queda entre 2008 e 2009 nos montantes concedidos aos ramos de comércio, intermediação financeira e outros – pela ordem: -28,3%, -30,2% e -1,5%. Por sua vez, todos os setores restantes apresentaram inegável crescimento em termos reais, com destaque para os setores da indústria (+30,8%) e de habitação (+199,5%), sinalizando mais uma vez os esforços das estatais federais, consoantes com as metas, prioridades e demais diretrizes do governo federal, no sentido de se fomentar setores-chave para a retomada do crescimento econômico, que apresentam uma taxa de resposta rápida quando da geração dos efeitos multiplicadores necessários durante um período de crise financeira internacional, fato que se expressa no crescimento do fomento a setores intensivos em mão de obra, por exemplo, o da construção civil.

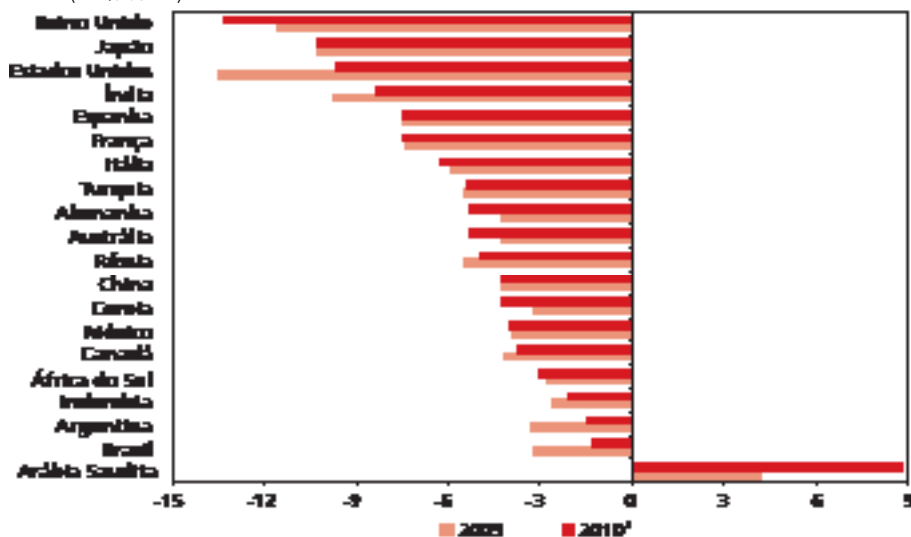
A despeito da retração da economia mundial pela crise financeira dos Estados Unidos, ocorrida ao fim de 2008 e durante 2009, a manutenção de um comportamento crescente nos investimentos realizados pelas empresas estatais federais – sejam os diretos, averiguados tanto pelo OI como pela execução do PAC, ou os indiretos, presentes na política de aplicações que provê crédito ao mercado privado – demonstra o emprego de uma estratégia claramente anticíclica em face da referida turbulência internacional. A continuidade dos investimentos estatais e a manutenção da liquidez do sistema financeiro pelos bancos públicos, em contrapartida a uma redução nas metas de superávit primário (gráfico 1), contribuíram para que se minimizassem os impactos dos choques externos no mercado interno à medida que a demanda agregada se mantinha aquecida por meio das obras estatais e do crédito, o que colaborou para que os níveis de emprego se mantivessem e, por consequência, toda a renda da economia.

Prova da relevância desse tipo de atividade estatal pôde ser vislumbrada quando dos esforços de estabilização oriundos da crise financeira recente, em que, por meio de um engenhoso sistema de reciclagem da liquidez, o governo brasileiro logrou, de acordo com os dados do gráfico 4, um dos menores custos fiscais nas políticas anticíclicas implementadas pelos países do G-20 (-3,2% do PIB em 2009 e projeção de -1,3% para 2010). Comparativamente, os Estados Unidos, na categoria de epicentro da crise, apresentaram o maior custo fiscal em 2009 (-13,5% do PIB) e têm projetado um dos maiores para 2010 (-9,7%).

GRÁFICO 4

Resultado fiscal dos países do G-20

(Em % do PIB)



Fonte: Fundo Monetário Internacional (FMI).

Elaboração: Ministério da Fazenda.

Nota: ¹ Estimado.

Em continuidade, a atuação das empresas estatais federais também se mostrou favorável no sentido de se reverter as expectativas negativas geradas pela crise. Isto porque quando o panorama econômico sugere períodos de recessão, a reação psicológica inicial dos agentes privados é, em nível individual, uma retração em suas atividades, se precavendo do cenário incerto que se anuncia. Deste modo, as famílias tendem a adiar seus planos de consumo e empresários preferem postergar seus projetos de investimento dada a incerteza, o que em termos agregados só faz aprofundar a queda do produto. A atuação das estatais, no entanto, cumpriu papel contrário, agindo como um reversor dessas expectativas privadas ao manter seus níveis de investimento e de fomento, sinalizando que a demanda não iria se retrair na magnitude alardeada, o que contribuiu para que se adiantasse o início da parte positiva do ciclo de negócios, visto que, em certa medida, buscou-se preservar nos demais agentes econômicos as expectativas anteriores ao período de crise – positivas.

A análise dos investimentos efetuados pelo conjunto das estatais federais, junto aos apontamentos anteriormente estabelecidos sobre sua evolução histórica e seu universo, permite entendimentos que sinalizam para o importante papel desempenhado por estas empresas na economia nacional. Dado seu amplo escopo de atuação – extração de petróleo, geração de hidroeletricidade, pesquisa mineral e agropecuária, entre outras –, as estatais estão inseridas em setores econômicos e sociais chaves para o desenvolvimento nacional, sendo as repercussões de suas ações cada vez mais perceptíveis tanto no território nacional – para o governo federal que as gerencia e para a sociedade brasileira que legitima sua existência –, assim como no que concerne aos seus esforços de internacionalização, que dada sua complexidade foge ao escopo deste capítulo discutir.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente capítulo teve por objetivo descrever, mesmo que de maneira breve, as atividades realizadas pelo DEST quando do desempenho de suas atribuições como braço operacional do Estado brasileiro no que diz respeito à administração de suas participações no mercado empresarial, seja como explorador no domínio econômico seja como prestador de serviço na esfera social. Para isso, iniciou-se uma digressão histórica do contexto em que as empresas estatais federais se estabeleceram em nosso país, notadamente sua evolução durante os diversos marcos da economia brasileira recente – desenvolvimentismo, “milagre econômico”, redemocratização, período de privatizações etc.

Em paralelo a esses momentos, demonstrou-se como se deram as primeiras iniciativas de controle e coordenação sobre as empresas estatais federais, estas iniciadas com a SEST em 1979 e atualmente levadas a cabo pelo DEST em um

contexto muito mais de coordenação e disseminação de boas práticas de governança do que em uma perspectiva meramente de controle – de gastos, sobretudo –, como ocorria em décadas passadas. Frisou-se ainda as articulações do DEST com os diversos atores que representam o controle social e o desenvolvimento da institucionalidade relacionada às empresas estatais, entre os quais se destacam as Secretarias do Tesouro Nacional, de Orçamento Federal e de Planejamento e Investimentos Estratégicos; a PGFN; os ministérios supervisores; a CGPAR; e, em última instância, o próprio povo mediante sua representação democrática – o Congresso Nacional.

Isso feito, buscou-se então conhecer mais profundamente o universo *sui generis* dessas empresas estatais, sua taxonomia e seu arcabouço legal. No tocante ao quantitativo dessas empresas, bem como em relação a sua força de trabalho, foi possível verificar uma sensível redução nestes indicadores durante a década de 1990, marcada pela ótica da privatização como forma de se angariar recursos fiscais e, supostamente, como forma de estimular a eficiência econômica. Em nossa análise, sustentamos que não é tão somente a natureza jurídica – pública ou privada – de uma empresa que a faz eficiente ou não e sim a maneira como é administrada, se por práticas corporativistas ou por uma gestão moderna, ponto este que tem fundamentado a postura de disseminador de boas práticas do DEST, objetivando como fim último a maior eficiência deste conjunto de empresas e, por consequência, uma maior abrangência em seus resultados – não apenas financeiros, mas também em termos de políticas públicas, impactos macroeconômicos, sociais etc.

Dedicou-se ainda especial atenção aos investimentos realizados por essas empresas estatais federais nos últimos anos e seus impactos na economia nacional e regional, assim como sua capacidade de resposta em relação à crise financeira mundial de 2008. Nessa análise, verificamos que os investimentos das empresas estatais vêm crescendo significativamente em termos reais nos últimos anos, proporcionando transbordamentos para todos os outros setores econômicos e potencializando os efeitos dos multiplicadores na renda e no emprego nacional. Outra constatação positiva informa que este crescimento não foi apenas em termos financeiros e também em relação ao PIB, ou seja, a participação dos investimentos das estatais federais tem crescido de maneira mais acelerada do que o crescimento da renda nacional. Ressaltou-se também seu forte potencial de capilaridade, atingindo de maneira benéfica, além das regiões mais ricas (Sul e Sudeste), também as regiões de desenvolvimento tardio (Norte e Nordeste, principalmente).

Por fim, tangenciou-se que o impacto das estatais federais não está restrito apenas aos investimentos diretos, mas se dá também na esfera do fomento via Política de Aplicação das agências financeiras oficiais, e que estes fatores somados

agiram positivamente sobre as expectativas econômicas dos agentes privados, favorecendo a reciclagem da liquidez no sistema financeiro durante o período de crise recente, o que, por sua vez, contribuiu para a pronta retomada do crescimento nacional e a minimização do custo fiscal envolvido nessas políticas anticíclicas, ou seja, a existência de um grupo de empresas estatais, agora atuante e bem gerido, foi parte da solução e não mais um agravante do problema, como acontecera em determinados períodos da nossa história.

REFERÊNCIAS

BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 1995.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais. **Relatório Anual 2008**: execução orçamentária das empresas estatais. Brasília, 2009a.

_____. **Perfil das empresas estatais 2008**. Brasília, 2009b.

_____. Presidência da República (PR). **Balanco de 3 anos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)**. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/relatorios/por-balanco/balanco-3-anos/infografico-3-anos/balanco-3-anos>>. Acesso em: 5 fev. 2010a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST). **O DEST**. Disponível em: <<http://www.mp.gov.br/secretaria.asp?cat=20&sec=4>>. Acesso em: 4 maio 2010b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: WILHEIM, J.; PINHEIRO, P. S.; SACHS, I. (Org.). **Brasil**: um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259. Disponível em: <<http://www.bresser-pereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2010.

GOBETTI, S. W. **Tópicos sobre a política fiscal e o ajuste fiscal no Brasil**. 2008. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, jun. 2008.

ANEXOS

ANEXO 1

Art. 6º do Anexo I do Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010:

Ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais compete:

- I. coordenar a elaboração do programa de dispêndios globais e da proposta do orçamento de investimento das empresas estatais, compatibilizando-os com as metas de resultado primário fixadas, bem como acompanhar a respectiva execução orçamentária;
- II. promover a articulação e a integração das políticas das empresas estatais, propondo diretrizes e parâmetros de atuação, inclusive sobre a política salarial e de benefícios e vantagens e negociação de acordos ou convenções coletivas de trabalho;
- III. processar e disponibilizar informações econômico-financeiras encaminhadas pelas empresas estatais;
- IV. manifestar-se sobre os seguintes assuntos relacionados às empresas estatais:
 - a. criação de empresa estatal ou assunção, pela União ou por empresa estatal, do controle acionário de empresa privada;
 - b. operações de reestruturação societária, envolvendo fusão, cisão ou incorporação;
 - c. alteração do capital social e emissão de debêntures, conversíveis ou não em ações, ou quaisquer outros títulos e valores mobiliários;
 - d. estatutos sociais e suas alterações;
 - e. destinação do lucro líquido do exercício;
 - f. patrocínio de planos de benefícios administrados por entidades fechadas de previdência complementar, no que diz respeito à assunção de compromissos e aos convênios de adesão a serem firmados pelas patrocinadoras, aos estatutos das entidades, à instituição e adesão a planos de benefícios, assim como aos respectivos regulamentos e planos de custeio;
 - g. propostas, encaminhadas pelos respectivos Ministérios setoriais, de quantitativo de pessoal próprio, acordo ou convenção coletiva de trabalho, programa de desligamento de empregados, planos de

- cargos e salários, criação e remuneração de cargos comissionados, inclusive os de livre nomeação e exoneração e participação dos empregados nos lucros ou resultados das empresas; e
- h. remuneração dos administradores e conselheiros, bem como a participação dos dirigentes nos lucros ou resultados das empresas.
- V. coordenar e orientar a atuação dos representantes do Ministério nos conselhos de administração das empresas estatais;
- VI. coordenar o Grupo Executivo da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União – CGPAR, bem como exercer as atribuições de Secretaria Executiva da Comissão;
- VII. exercer as funções de planejamento, coordenação e supervisão relativas aos processos de liquidação de empresas estatais federais;
- VIII. acompanhar e orientar as atividades relacionadas com a preparação e a organização de acervo documental de empresas estatais federais submetidas a processos de liquidação, até a sua entrega aos órgãos responsáveis pela guarda e manutenção;
- IX. promover o acompanhamento e a orientação dos procedimentos dos inventariantes e dos liquidantes nos processos em que atuem;
- X. incumbir-se, junto a órgãos e entidades da administração federal, da regularização de eventuais pendências decorrentes dos processos de liquidação em que haja atuado na forma do inciso VII;
- XI. promover a articulação e a integração das políticas das empresas estatais; e
- XII. contribuir para o aumento da eficiência e transparência das empresas estatais e para o aperfeiçoamento e integração dos sistemas de monitoramento econômico-financeiro, bem como para o aperfeiçoamento da gestão dessas empresas.

ANEXO 2

EMPRESAS ESTATAIS FEDERAIS ACOMPANHADAS PELO DEST POR MINISTÉ- RIO SUPERVISOR

Posição DEST em 4 de janeiro de 2010

Presidência da República

Companhia das Docas do Estado da Bahia (Codeba)
Companhia Docas do Ceará (CDC)
Companhia Docas do Espírito Santo (Codesa)
Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP)
Companhia Docas do Pará (CDP)
Companhia Docas do Rio de Janeiro (CDRJ)
Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN)
Empresa Brasil de Comunicação S/A (EBC)

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento

Centrais de Abastecimento de Minas Gerais S/A (CeaSaMinas)
Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (CaseMG)
Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB)
Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CeageSP)
Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa)

Ministério da Ciência e Tecnologia

Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP)
Indústrias Nucleares do Brasil S/A (INB)
Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A (NUCLEP)

Ministério da Fazenda

Ativos S/A – Securitizadora de Créditos Financeiros
Banco da Amazônia S/A (Basa)
Banco do Brasil S/A (BB)
Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB)
Brazilian American Merchant Bank (BAMB)
BB Administração de Ativos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A (BB DTVM)
BB Administradora de Cartões de Crédito S/A (BB Cartões)
BB Administradora de Consórcios S/A (BB Consórcios)
BB Banco de Investimento S/A (BB Investimentos)

BB Banco Popular do Brasil S/A (BPB)
BB Corretora de Seguros e Administradora de Bens S/A (BB Corretora)
BB Leasing Company Limited (BB Leasing)
BB-Leasing S/A – Arrendamento Mercantil (BB LAM)
BBTUR – Viagens e Turismo Ltda. (BB Turismo)
BESC Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A (Bescval)
BESC Financeira S/A – Crédito, Financiamento e Investimentos (Bescredi)
BESC S/A Arrendamento Mercantil (BESC Leasing)
Caixa Econômica Federal (CEF)
Caixa Participações S/A (Caixapar)
Casa da Moeda do Brasil (CMB)
Cobra Tecnologia S/A
Empresa Gestora de Ativos (Emgea)
IRB – Brasil Resseguros S/A
Nossa Caixa Capitalização S/A (BNC Capitalização)
Nossa Caixa S/A – Administradora de Cartões de Crédito (BNC Cartões)
Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro)

Ministério da Educação

Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA)

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

Agência Especial de Financiamento Industrial (Finame)
Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
BNDES Participações S/A (BNDESPAR)

Ministério de Minas e Energia

Alberto Pasqualini – REFAP S/A
Amazonas Distribuidora de Energia S/A (AmE)
Baixada Santista Energia Ltda. (BSE)
Boa Vista Energia S/A (BVEnergia)
Braspetro Oil Company (BOC)
Braspetro Oil Services Company (Brasoil)
Centrais Elétricas de Rondônia S/A (Ceron)
Centrais Elétricas do Norte do Brasil S/A (Eletronorte)
Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras)
Centro de Pesquisas de Energia Elétrica (Cepel)
Companhia de Eletricidade do Acre (Eletroacre)
Companhia de Geração Térmica de Energia Elétrica (CGTEE)

Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM)
Companhia Energética de Alagoas (Ceal)
Companhia Energética do Piauí (Cepisa)
Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (CHESF)
Companhia Integrada Têxtil de Pernambuco (Citepe)
Companhia Petroquímica de Pernambuco (PetroquímicaSuape)
COMPERJ Estirênicos S/A (CPRJEST)
COMPERJ Meg S/A (CPRJMEG)
COMPERJ Pet S/A (CPRJPET)
COMPERJ Petroquímicos Básicos S/A (CPRJBAS)
COMPERJ Poliolefinas S/A (CPRJPOL)
Cordoba Financial Services GmbH (CFS)
Downstream Participações Ltda. (Downstream)
Eletrobras Participações S/A (Eletropar)
Eletrobras Termonuclear S/A (Eletronuclear)
Empresa de Pesquisa Energética (EPE)
Eletrosul Centrais Elétricas S/A
Fafen Energia S/A (Fafen Energia)
Fronape International Company (FIC)
FURNAS – Centrais Elétricas S/A
Indústria Carboquímica Catarinense S/A (ICC) (em liquidação)
Ipiranga Asfaltos S/A (Iasa)
Liquigás Distribuidora S/A (Liquigás)
Petrobras Biocombustível S/A (PBIO)
Petrobras Comercializadora de Energia Ltda. (PCEL)
Petrobras Distribuidora S/A (BR)
Petrobras Gás S/A (Gaspetro)
Petrobras International Braspetro B.V. (PIB BV)
Petrobras International Finance Company (PIFco)
Petrobras Negócios Eletrônicos S/A (e-Petro)
Petrobras Netherlands B.V. (PNBV)
Petrobras Química S/A (Petroquisa)
Petrobras Transporte S/A (Transpetro)
Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras)
Refinaria Abreu e Lima S/A (RNEST)
Sociedade Fluminense de Energia Ltda. (SFE)
Termobahia S/A (Termobahia)
Termoceaná Ltda. (Termoceaná)
Termomacaé Ltda. (Termomacaé)
Termorio S/A (Termorio)
Transportadora Associada de Gás S/A (TAG)

Transportadora Brasileira Gasoduto Bolívia-Brasil S/A (TBG)
Usina Termelétrica de Juiz de Fora S/A (UTEJF)
5283 Participações Ltda. (5283 Participações)

Ministério da Previdência Social

Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV)

Ministério da Saúde

Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia (Hemobrás)
Hospital Cristo Redentor S/A (Redentor)
Hospital Fêmina S/A (Fêmina)
Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A (Conceição)

Ministério dos Transportes

Companhia Docas do Maranhão (Codomar)
VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A

Ministério das Comunicações

Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT)
Telecomunicações Brasileiras S/A (Telebrás)

Ministério do Meio Ambiente

Companhia de Desenvolvimento de Barcarena (Codebar) (em liquidação)

Ministério da Defesa

Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero)
Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron)
Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel)

Ministério da Integração Nacional

Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF)

Ministério das Cidades

Companhia Brasileira de Trens Urbanos (CBTU)
Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A (TRENURB)

O PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS FEDERAIS NA ECONOMIA BRASILEIRA

1 INTRODUÇÃO

O sistema bancário brasileiro passou, durante a segunda metade da década de 1990, por grandes transformações, que resultaram em um enxugamento do número de instituições e na entrada de bancos estrangeiros. Neste contexto, os bancos públicos também sofreram importantes modificações: o Banco do Brasil (BB) e a Caixa Econômica Federal (CEF) foram reestruturados; o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) passou a atuar no desmonte do velho Estado nacional desenvolvimentista, à frente do programa de privatizações das empresas estatais; e as instituições financeiras estaduais foram privatizadas sob o comando do Banco Central. Estas transformações foram condicionadas por um amplo conjunto de fatores de natureza macroeconômica, estrutural e regulatória. Entre estes se destacam a estabilidade dos preços promovida pelo Plano Real, a adesão ao Acordo de Basileia e a integração do sistema bancário doméstico com o internacional, seja pela maior liberdade de entrada e saída de investimentos estrangeiros e nacionais, seja pela maior presença de instituições estrangeiras.

Nesse período é possível caracterizar a atuação dos bancos públicos federais em pelo menos quatro grandes dimensões. A primeira diz respeito à atuação setorial sustentando os segmentos industrial, rural e imobiliário em distintas fases dos ciclos de crédito. Muito embora o estoque de crédito dos bancos privados tenha crescido, entre 2004 e 2008, a taxas mais elevadas do que a dos bancos públicos, estes tiveram um desempenho relevante quanto ao crédito setorial. O fomento ao desenvolvimento constitui uma típica função dos bancos públicos, em particular – mas não exclusivamente –, no provimento de financiamento de longo prazo, modalidade em que o setor bancário privado brasileiro pouco atua – em geral, utilizando-se de fontes externas.¹

1. Historicamente, os bancos públicos brasileiros têm sido utilizados como instrumentos de fomento à atividade econômica. A Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (Craei) do Banco do Brasil foi criada em 1937 com o intuito de fomentar as atividades produtivas preponderantemente voltadas para a agricultura. O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado em 1952 para financiar investimento em infraestrutura e, mais tarde, principal fonte de financiamento de longo prazo para a indústria. Para fomentar o desenvolvimento regional foram criados em 1942 o Banco de Crédito da Borracha, que se transformou no Banco da Amazônia (Basa), e em 1954 o Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Em 1964, foi criado o Sistema Financeiro de Habitação, tendo à frente o Banco Nacional de Habitação (BNH), cujas atribuições foram transferidas para a CEF em 1986. Nas décadas de 1960 e 1970, houve ainda a multiplicação dos bancos de desenvolvimento regional – antes disso, a maioria dos estados brasileiros já contava com os seus bancos públicos estaduais. Ver, entre outros, Costa Neto (2004), Salviano Jr. (2004) e Cintra (2009).

O BNDES persiste como o principal banco de fomento brasileiro – figurando-se entre os maiores do mundo entre os seus congêneres.² A função de fomento não lhe é restrita, uma vez executada pelo BB – a maior instituição de crédito rural – e pela CEF – maior no financiamento habitacional. Estas instituições também fornecem capital de giro para indústria, comércio, serviços, modalidade fundamental para sustentar as decisões de produção dos empresários, bem como o crédito para o consumo das famílias.³

A segunda forma de atuação dos bancos públicos federais é o desenvolvimento regional, também executado pelo BNDES, BB e CEF, dadas suas próprias dimensões e suas múltiplas operações de fomento. Além destas instituições, o Banco do Nordeste do Brasil e o Banco da Amazônia – organizados como bancos múltiplos – desempenham papel crucial no desenvolvimento regional, constituindo canais de direcionamento do crédito para fomentar o desenvolvimento econômico e a infraestrutura das respectivas regiões.

A terceira forma é a atuação anticíclica da oferta de crédito. Com o aprofundamento da crise financeira global no quarto trimestre de 2008, os bancos privados retraíram o crédito, o qual foi sustentado pelos bancos públicos, que atuaram de forma anticíclica para contra-arrestar os efeitos recessivos oriundos da retração do crédito privado – interno e externo.⁴ A quarta forma de atuação dos bancos públicos federais é a expansão da bancarização mediante um processo de inclusão bancária das classes menos favorecidas.⁵

2. O Decreto-Lei nº 1.940, de 25 de maio de 1982, alterou a denominação do Bando Nacional de Desenvolvimento Econômico para Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Esta inclusão do termo “social” foi motivada pela incumbência de administrar os recursos do Fundo de Investimento Social (Finsocial), destinados à aplicação em projetos definidos pelo presidente da República. O Finsocial consistia na arrecadação de contribuição social de 0,5% sobre a receita bruta de empresas que efetuassem a venda de mercadorias, bem como de instituições financeiras e seguradoras. Cabe destacar que, na prática, apenas uma parcela pequena destes recursos foi efetivamente destinada ao BNDES. Desde 1985, foi sendo repassada ao banco parcela cada vez menor de recursos provenientes da arrecadação do Finsocial, sendo que, a partir de 1990, os recursos deixaram de ser transferidos ao banco, passando diretamente aos próprios ministérios, cujos projetos eram definidos como prioritários (BERNARDINO, 2005, p. 59). Sobre as transformações e o papel desempenhado pelo BNDES, ver Torres Filho (2007), Santos (2006), Prates, Cintra e Freitas (2000) e Prochnik (1995).

3. Salienta-se que essa característica dos bancos públicos federais – com exceção do BNDES –, configurados em grandes conglomerados, com atuação em praticamente todos os segmentos do mercado financeiro, banco comercial de varejo, banco de investimento – inclusive repasse de recursos do BNDES –, estruturação de operações de mercado de capitais – crédito e capitalização –, carteiras imobiliárias e prestação de serviços –cobrança, administração de fundos de investimento, administração de planos de previdência complementar, seguros, consórcios etc. –, não serão explorados neste artigo.

4. O comportamento anticíclico do crédito ofertado por instituições financeiras públicas tem sido comprovado por diversos trabalhos empíricos. Micco e Panizza (2004), por exemplo, encontraram evidências de que os empréstimos realizados por bancos públicos são 84% menos pró-cíclicos do que o dos bancos privados e que não há diferenças significativas no comportamento de bancos privados nacionais e estrangeiros. Ou seja, os bancos públicos contraem menos os empréstimos durante os períodos recessivos, garantindo a oferta de crédito no momento em que os bancos privados ampliam a preferência pela liquidez, e aumentam menos durante os períodos expansivos. Com isto, estabilizam o volume de crédito, desempenhando um papel contracíclico. Para diferentes visões sobre o papel das instituições financeiras públicas, ver BID (2004), Yeyati, Micco e Panizza (2004, 2007), Caprio *et al.* (2004) e Novaes (2007).

5. A contribuição dos bancos públicos como instrumento de política financeira, entendida com fonte de competição, fomentando a redução dos *spreads* – diferença entre o custo de captação e o custo do empréstimo –, das taxas de juros médias e ampliando os prazos das operações de crédito, bem como fonte de estabilidade do sistema, apoiando a liquidez de instituições mais frágeis – pequenas e médias –, por razões de escopo, não será explorada neste trabalho. Ver Freitas (2009).

Este capítulo tem por objetivo apresentar e analisar as funções desempenhadas pelos bancos públicos federais brasileiros, em uma perspectiva keynesiana, destacando seu papel: *i*) no fomento ao desenvolvimento econômico e regional, ao direcionar crédito para setores e regiões específicas; *ii*) na ação anticíclica, especialmente após a crise financeira de 2008; e *iii*) no crescimento da bancarização da população brasileira de baixa renda.

O capítulo está estruturado em cinco seções, a partir desta introdução. Na seção 2 apresenta-se uma breve discussão teórica a respeito do papel dos bancos públicos, na seção 3 realiza-se uma descrição das transformações recentes do setor bancário brasileiro, na seção 4 discute-se a atuação dos bancos públicos nas quatro dimensões enunciadas e na seção 5 delinham-se as considerações finais.

Antes de prosseguir, contudo, uma observação metodológica. Este trabalho utiliza como base para suas análises mais gerais os dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil (Bacen). A principal variável é o saldo das operações de crédito do sistema bancário doméstico. As informações fornecidas pelo Banco Central, porém, não permitem distribuir as operações de crédito dos principais bancos públicos federais entre os setores. Para suprir esta deficiência, utilizam-se os dados demonstrativos das operações de crédito das agências de fomento oficiais divulgados pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Como as fontes são distintas, os dados não são imediatamente comparáveis.

2 UMA BREVE DISCUSSÃO TEÓRICA A RESPEITO DO PAPEL DOS BANCOS PÚBLICOS

A necessidade de bancos específicos para fomentar o desenvolvimento econômico é alvo de controvérsias na teoria econômica, a qual contempla pelo menos três abordagens. A primeira, chamada de visão convencional está sintetizada no modelo Gurley e Shaw (1955). Atribui-se ao mercado financeiro o papel de intermediar e transferir recursos das unidades superavitárias, compostas pelos agentes poupadores – que representam a oferta de fundos de empréstimo –, para as unidades deficitárias, representadas pelos agentes que consomem mais do que poupam ou investem mais do que poupam – e por isso representam a demanda de fundos de empréstimo. A taxa de juros, nesta abordagem, deve ser flexível o suficiente para equilibrar a oferta e a demanda de fundos de empréstimo. Assim, o modelo de Gurley e Shaw generaliza para os mercados financeiros os resultados segundo os quais o livre mercado promove a alocação mais eficiente dos recursos. Este modelo, em conjunto com a hipótese de repressão financeira formulada por Shaw (1973) e McKinnon (1973), forma o corpo teórico básico da liberalização dos mercados financeiros. De acordo com a hipótese de repressão financeira, em economias em que a taxa de juros real é artificialmente baixa, os mercados

financeiros não se desenvolvem porque os agentes não têm estímulos para poupar. A economia fica relegada a operar com um baixo nível de investimento – determinado pela disponibilidade de poupança – e de crescimento. Além disso, o governo é obrigado a financiar-se via emissão monetária, o que resulta em inflação⁶ e em redução da taxa real de juros, reforçando o processo. De acordo com a hipótese de repressão financeira, taxas de juros inferiores à de equilíbrio (*market-clearing interest rates*) levam a outras distorções, entre as quais a maior alocação de recursos em projetos capital-intensivos ou em projetos menos lucrativos. Para evitar tais distorções, recomenda-se limitar a intervenção sobre os mercados financeiros, sobretudo aquelas que gerem taxas de juros abaixo da taxa de equilíbrio. Isto significa que a atuação dos bancos de desenvolvimento, dos bancos públicos e do crédito direcionado causa “repressão financeira” e, por isso, deve ser evitada.⁷

A segunda abordagem assume a existência de falhas de mercado. Segundo esta abordagem, tais falhas impedem que os resultados previstos pela abordagem convencional sejam alcançados. No caso específico dos mercados financeiros, a incompletude dos mercados seria a principal delas.⁸ Segundo Stiglitz (1993), em economias menos desenvolvidas, os mercados financeiros são incompletos, os mercados de capitais são incipientes e os mercados acionários, muitas vezes, inexistentes. Os bancos privados, por sua vez, tendem a privilegiar os empréstimos de curto prazo, desinteressando-se daqueles projetos que, embora tenham um alto retorno social, têm baixa rentabilidade privada e elevado risco. Esta situação justificaria a intervenção governamental. Segundo Stiglitz (1993), a atuação dos bancos de desenvolvimento seria uma forma bem-sucedida de enfrentar estes problemas. Ainda segundo este autor, em um ambiente de informação imperfeita, o processo de alocação deixa de ser com base nos preços, e a hipótese de repressão financeira não mais faria qualquer sentido.

A terceira abordagem, de corte keynesiano, parte do princípio da demanda efetiva – segundo o qual os níveis de emprego e de renda da economia dependem dos gastos autônomos em investimento. O consumo induzido amplia esse impulso autônomo por meio do multiplicador.⁹ Esta abordagem inverte, então, a causalidade da poupança para o investimento presente na abordagem

6. Isso porque as teorias convencionais assumem a inflação como sendo um fenômeno essencialmente oriundo de pressões de demandas causadas pelo excesso de moeda em circulação.

7. O modelo de Gurley e Shaw (1955) e a hipótese de repressão financeira geraram, como desdobramentos posteriores, trabalhos que tentaram demonstrar a ineficiência de instituições financeiras para o desenvolvimento. Ver os trabalhos de Fry (1997), Vittas e Cho (1995) e Cho e Sheng (2002). Araujo (2009) resume estes estudos.

8. A outra seria a assimetria de informações.

9. Nos ciclos recentes da economia mundial – entre 1983 e 2008 –, o crescimento do consumo das famílias – sobretudo nos países desenvolvidos – “desconectou” da evolução da renda, particularmente, dos salários e do emprego, e tornou-se cada vez mais dependente do efeito-riqueza e da expansão do endividamento. Desta forma, Belluzzo (2009) sugere que a função consumo keynesiana perdeu sua simplicidade original.

convencional e do investimento para a poupança (KEYNES, 1936). O investimento, segundo os keynesianos, depende das decisões dos empresários, tendo por base o retorno esperado dos ativos de capital e o seu financiamento, em um sistema de moeda fiduciária no qual os bancos têm a prerrogativa de criar moeda escritural – a partir de uma operação meramente contábil – em função da preferência pela liquidez. Ou seja, depende da disposição dos bancos em mobilizar os recursos iniciais para o empresário financiar o investimento. Uma vez implementado, o investimento, pelo efeito multiplicador, geraria uma renda, parte da qual seria destinada à poupança, exatamente na mesma proporção do investimento inicial. Contudo, os empréstimos obtidos no sistema bancário por meio de fundos rotativos (*finance*) constituem para os empresários um passivo de curto prazo inadequados à estrutura de longo prazo dos seus investimentos.¹⁰ Assim, os empresários precisam alongar a estrutura de seus passivos – processo que Keynes (1937a) chamou de *funding*.¹¹ O *funding* pode ser provido via mercado de capitais ou via mercado de crédito. Em economias com mercados de capitais pouco desenvolvidos é comum o uso de instituições financeiras de desenvolvimento, em geral, constituídas sob a forma de bancos públicos, operando com crédito direcionado e taxas de juros inferiores às de mercado, para permitir que os empresários tenham acesso a fontes de recursos – e, portanto, instrumentos financeiros – que possibilitem a constituição de passivos de prazo mais longos, adequado às estruturas de ativos, permitindo, assim, a expansão dos investimentos. Nesta perspectiva, os bancos públicos e de desenvolvimento desempenham papel crucial no financiamento e na coordenação dos projetos de investimento, reduzindo seus riscos (UNCTAD, 2008, p. 92).

3 TRANSFORMAÇÕES RECENTES NO SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO

Como sugerido, os bancos públicos brasileiros têm atuado em pelo menos quatro grandes dimensões: *i*) fomento ao desenvolvimento econômico, ofertando créditos para setores e modalidades em que os bancos privados não têm interesses, dados mais riscos e menos rentabilidade – habitação popular, rural, infraestrutura urbana, exportações etc. – e/ou mais prazos de maturação e mais volumes – inovação tecnológica, matriz energética, de transporte e de telecomunicações etc.;

10. Conforme Keynes (1937b, p. 168): "o *finance* constitui, essencialmente, um fundo rotativo. Não emprega poupança. É, para a comunidade como um todo, apenas uma transação contábil. Logo que é 'usado', no sentido de ser gasto, a falta de liquidez é automaticamente compensada e a disposição de iliquidez temporária está de novo pronta a ser usada mais uma vez. (...) em sua maior parte, o fluxo de novos recursos requeridos pelo investimento *ex ante* corrente é suprido pelo financiamento liberado pelo investimento *ex post* corrente." Deste modo, o *finance* constitui-se de linhas de crédito ou avanços bancários que permitem antecipar recursos futuros – receita futura – com o propósito de financiar o investimento. Portanto, antecede o investimento e não tem nenhuma relação com a poupança prévia ou *ex ante*, mas com a criação de crédito. Como sugerido, demanda por liquidez é o mesmo que demanda por empréstimos bancários. Mas, o motivo *finance* não se confunde com os outros motivos de demanda de liquidez – transação, precaução e especulação.

11. Sobre a discussão do circuito *financiamento-investimento-poupança-funding* consultar, entre outros, Studart (1993), Cintra (1999), Belluzzo e Almeida (2002) e Almeida, *et al.* (2009).

ii) estímulo ao desenvolvimento regional, por razões semelhantes; *iii)* expansão da liquidez em momento de reversão do estado de confiança, caracterizando uma ação anticíclica; e *iv)* promoção da inclusão bancária.

A capacidade de os bancos públicos federais cumprirem suas funções típicas de instituições públicas foi fortemente condicionada pelas transformações estruturais por que passou o conjunto do sistema bancário brasileiro. Evidentemente, o impacto destas mudanças não foi homogêneo entre as diferentes instituições. Esta seção procura discutir estas alterações mais gerais, realçando, sempre que possível, as que mais impactaram os bancos públicos – federais e estaduais.

O ponto de partida para a compreensão desses acontecimentos é o ano de 1994. O fim da inflação alta e crônica e a redução das receitas proveniente do *floating* de recursos a partir do Plano Real promoveram uma alteração no ambiente macroeconômico, modificando as perspectivas de rentabilidade e as estratégias de concorrência das instituições bancárias. Por um lado, essas instituições perderam acesso aos ganhos inflacionários. Por outro lado, passaram a promover políticas ativas de expansão dos empréstimos, principalmente de curto prazo, beneficiando-se do aumento da demanda real por crédito (FREITAS, 2000, p. 239). O estado de confiança criado pela expectativa de estabilização dos preços levou os consumidores, sobretudo os de renda mais baixa, a ampliar a demanda por bens de consumo duráveis, devido ao aumento real e a preservação do poder de compra dos salários associados à queda da inflação. A expansão da demanda por bens de consumo duráveis desencadeou o crescimento da demanda por crédito dos setores comercial e industrial. A ampliação do grau de abertura financeira e as condições internacionais de liquidez viabilizam o acesso dos agentes financeiros domésticos ao *funding* externo, favorecendo a expansão dos empréstimos.

Com a subida das taxas de juros promovida pelo Banco Central e o aumento da inadimplência, os bancos foram se tornando mais seletivos, dificultando o refinanciamento dos devedores não financeiros e das instituições bancárias mais dependentes do interbancário. O aumento da inadimplência levou os bancos a privilegiar as operações de tesouraria, sobretudo as operações no mercado de títulos da dívida pública. Este movimento resultou em graves dificuldades para algumas instituições. Inicialmente, os pequenos bancos e aqueles criados a partir de instituições financeiras não bancárias foram os mais atingidos. Não tinham estrutura para operar em um ambiente não inflacionário. Todavia, a insegurança do público na solidez do setor bancário, e no mercado interbancário, provocou aumento na aversão ao risco, desencadeando um “empçoamento da liquidez”, com bancos deficitários encontrando restrições para obter financiamentos.

Em agosto de 1995, o Banco Central interveio no Banco Econômico e em novembro, no Banco Nacional. Em março de 1997, o controle do Banco Bamerindus foi passado para o Hong Kong and Shanghai Banking Corporation (HSBC). Para impedir a eclosão de uma crise bancária sistêmica, o governo implementou um conjunto de medidas: criou o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional (Proer) – Medida Provisória nº 1.179, de 3 de novembro de 1995, e Resolução do Conselho Monetário Nacional (CMN) nº 2.208, da mesma data;¹² regulamentou o Fundo Garantidor de Créditos – Resolução CMN nº 2.211, de 16 de novembro de 1995; e aumentou o capital mínimo para abertura de novos bancos – Resolução CMN nº 2.212, de 16 de novembro de 1995. Foram ampliados ainda os poderes de intervenção do Banco Central em instituições com problemas de insolvência e iliquidez por meio da Medida Provisória nº 1.812/1995 – Lei nº 9.447, de 14 de março de 1997. O Banco Central passou a implementar também as regras do Acordo de Basileia I, definidas pelo International Basle Committee on Banking Regulations and Supervisory Practices (BCBS, 1988). Pela Resolução nº 2.099, de 26 de agosto de 1994, foi exigido um índice de Basileia – capital sobre ativos ponderados pelos riscos – de 8%, como sugerido no acordo, mas posteriormente elevado para 11% – Resolução nº 2.399, de 25 de junho de 1997. A Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999, introduziu um sistema de classificação das exposições de crédito em nove níveis, sendo que cada nível de risco estava associado a um percentual de provisão.¹³

Além disso, o governo procurou estimular o ingresso de instituições estrangeiras no setor bancário nacional.¹⁴ De acordo com o Banco Central, a entrada do capital estrangeiro no sistema financeiro doméstico ocorreu, principalmente, pelo segmento dos bancos que enfrentavam problemas patrimoniais, mas houve também a venda de grandes instituições varejistas domésticas – Banco Real ao ABN-Amro Bank em 1998.¹⁵ Nesse processo, houve um aumento da participação das instituições estrangeiras e uma redução das instituições públicas, especialmente das estaduais.

12. As operações sob o amparo do Proer somaram R\$ 20,36 bilhões, entre 1995 e 1997 (VIDOTTO, 2002).

13. De acordo com o Banco Central, o Índice de Basileia das instituições financeiras do país era de 18,4% em junho de 2009. Os altos lucros do sistema têm contribuído para esta performance, ao elevar o patrimônio dessas instituições. Além disso, os títulos públicos atrelados a taxas pós-fixadas não geram nenhuma exigência de capital – os prefixados geram risco de mercado. Nos momentos em que os ativos dos bancos crescem mais em títulos públicos do que em créditos, a exigência de capital diminui e o Índice de Basileia aumenta.

14. Legalmente, a entrada de bancos estrangeiros estava vedada – Art. 192 da Constituição Federal de 1988. Entretanto, o Executivo passou a utilizar brechas da legislação – Art. 52 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – para reconhecer como de “interesse do governo brasileiro” o aumento da participação estrangeira no capital de instituições financeiras específicas.

15. Em 8 de outubro de 2007, um consórcio formado pelo Royal Bank of Scotland, pelo espanhol Santander e pelo belgo-holandês Fortis adquiriu 86% do banco holandês, ABN-Amro Bank. O Santander ficou com todas as operações do banco na América Latina, inclusive no Brasil – havia adquirido o Banespa em novembro de 2000. Em 25 de julho de 2008, o Banco Central e o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) aprovaram a fusão entre o Santander e o Real.

A reestruturação dos bancos estaduais foi realizada mediante o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes) – Circular do Banco Central nº 2.742 de 1997 –, pela qual o Banco Central definiu as instituições financeiras, sob controle dos estados da federação, que poderiam solicitar o apoio financeiro e as condições de acesso aos recursos.¹⁶ Dos bancos estaduais existentes em 1996, dez foram extintos, seis privatizados pelos governos estaduais, sete federalizados para posterior privatização,¹⁷ cinco reestruturados com recursos do Proes e três não participaram. Foi ainda autorizada a instalação de 14 agências de desenvolvimento – que não aceitam depósito do público, portanto não são consideradas bancos.¹⁸

Por sua vez, as instituições financeiras públicas federais foram capitalizadas por meio da Medida Provisória nº 2.196, de 28 de junho de 2001, que instituiu o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, o qual procurou adequar os bancos públicos a uma forma de regulamentação bancária semelhante a dos bancos privados.¹⁹ O objetivo era refletir “padrões internacionais estabelecidos pelo Acordo de Basileia”, a fim de tornar os bancos públicos federais “mais fortes, mais competitivos e, sobretudo, mais transparentes”. Alegava-se a necessidade de impor aos bancos públicos federais “a mesma disciplina a que estavam submetidos os bancos privados”. A ênfase na lógica empresarial privada foi colocada no mesmo nível da suposta “missão institucional” de cada instituição.²⁰

16. A crise dos bancos estaduais teve origem na deterioração fiscal dos Estados desde os primeiros anos da década de 1980, associada à diminuição dos recursos financeiros disponíveis devido aos cortes nos repasses da União e à queda das receitas tributárias decorrentes da recessão econômica e da aceleração inflacionária. Neste contexto, os estados se tornaram mais dependentes das instituições financeiras estaduais, uma dependência que se agravava em períodos eleitorais. Os bancos estaduais ampliavam os empréstimos concedidos aos respectivos controladores, além de responsáveis pelo carregamento dos títulos de dívida não absorvidos pelo mercado. Diante desta expansão dos financiamentos aos estados, os bancos estaduais foram levados a praticarem políticas agressivas de captação de recursos, absorvendo taxas de juros superiores às praticadas pelos bancos privados, com o objetivo de fazer frente às operações de crédito e à rolagem da dívida mobiliária dos respectivos governos. Assim, os bancos estaduais foram acumulando ativos de menor qualidade e perdendo capacidade de implementar políticas regionais de crédito e promoção do desenvolvimento. Conforme Barros, Loyola e Bogdanski (1998): “o problema dos bancos estaduais tem origem de natureza muito mais fiscal do que propriamente bancária, mas as suas dimensões não permitem outro tipo de solução”. A solução foi a adoção do Proes, com o fechamento e a privatização dos bancos estaduais. Ver também, Almeida (1998).

17. Os bancos do estado do Amazonas, do Maranhão e do Ceará foram adquiridos em leilão pelo Bradesco. O do estado de Goiás, pelo Itaú. Os do estado de Santa Catarina e do Piauí, incorporados pelo BB; o primeiro em 6 de outubro de 2008, o segundo em 1º de dezembro de 2008 – permitidos pela Medida Provisória nº 443/2008. Em 20 de novembro de 2008, o BB adquiriu o Banco Nossa Caixa do estado de São Paulo e em 9 de janeiro de 2009 comprou 49,9% das ações do Banco Votorantim. Enfatiza-se que a partir da mesma MP nº 443/2008 – convertida em Lei nº 11.908, de 3 de março de 2009 –, a CEF constituiu a subsidiária Caixa Participações S/A (CaixaPar) para atuar no mercado de capitais bem como adquirir outras instituições, como 35,5% do Banco PanAmericano – 27 de novembro de 2009.

18. De acordo com o Banco Central, o custo do Proes foi estimado em US\$ 50,6 bilhões (SALVIANO JR., 2004). Atualmente, restam os bancos do estado do Pará (Banpará), do estado de Sergipe (Banese), do estado do Espírito Santo (Banestes), do estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) e o de Brasília (BRB).

19. Na verdade, o Banco do Brasil foi capitalizado em 1996, com a inadimplência do setor rural. Houve um aporte de capital mediante a emissão de novas ações no valor de R\$ 8 bilhões, sendo R\$ 6 bilhões do Tesouro Nacional e R\$ 2 bilhões da Caixa de Previdência dos Funcionários do BB (Previ).

20. O Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais implicou uma emissão líquida de R\$ 29,8 bilhões em novos títulos de dívida pública federal. Para a reestruturação dos bancos federais, ver Vidotto (2005). Para uma discussão do BB, ver, entre outros, Andrade e Deos (2007) e Jung (2004).

Essas alterações institucionais refletiram na participação dos diferentes segmentos do sistema bancário. Os bancos estrangeiros ampliaram a participação no total de ativos do setor, que passou de 7,2% em 1994 para 29,9% em 2001, caindo para 21,2% em dezembro de 2008 (tabela 1).²¹ Ampliaram também a captação dos depósitos bancários, que subiu de 4,6% em 1994 para 23,5% em 2006, caindo para 18,7% em 2008 (tabela 2). Na oferta de operações de créditos, cresceram de 5,2% para 31,5%, entre 1994 e 2001, reduzindo para 22,6% em 2008 (tabela 3). E, no patrimônio líquido, a participação das instituições estrangeiras aumentou de 9,6% em 1994 para 32,9% em 2002, diminuindo para 22,2% em 2008 (tabela 4).

A expansão dos bancos estrangeiros foi acompanhada por um relativo encolhimento do segmento privado nacional, mas em maior proporção do segmento público – que inclui as caixas estaduais, mas exclui o BB, a CEF e o BNDES. A participação dos bancos privados nacionais no total de ativos do sistema recuou de 41% em 1994 para 33% em 1999, vindo a recuperar-se em seguida, atingindo 50% em 2007. A participação dos bancos públicos caiu de 18% em 1994 para 5% em 2008 (tabela 1). Ainda no que se refere aos bancos públicos, a participação no total de depósitos reduziu de 16% para 7%; no total de créditos, de 19% para 6%; e no patrimônio líquido total, de 11% para 7%, no período considerado (tabelas 2, 3 e 4). A despeito desta queda, permaneceu relevante o papel das instituições públicas no setor bancário – seja no volume de depósitos seja nas operações de crédito –, em razão da presença do Banco do Brasil e da CEF, que representavam 23,2% do total de ativos em 2008.²²

TABELA 1

Participação das instituições nos ativos da área bancária

(Em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos públicos	51,4	52,2	50,9	50,1	45,8	43,0	36,6	32,0	34,7	37,2	34,4	32,5	36,5	27,9	28,3
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	18,2	21,9	21,9	19,1	11,4	10,2	5,6	4,3	5,9	5,8	5,5	5,1	5,5	4,3	5,1
Banco do Brasil	18,2	13,9	12,5	14,4	17,4	15,8	15,6	16,8	17,1	18,4	17,4	15,4	17,8	13,8	14,4
CEF	15,0	16,4	16,5	16,6	17,0	17,1	15,4	11,0	11,7	13,0	11,5	12,1	13,2	9,9	8,8
Bancos privados	48,4	47,6	48,8	49,6	53,7	56,3	62,6	67,1	64,3	61,5	64,1	66,0	61,6	70,6	70,4
Nacionais	41,2	39,2	38,3	36,8	35,3	33,1	35,2	37,2	36,9	40,8	41,7	43,1	35,5	50,3	49,1
Estrangeiros	7,2	8,4	10,5	12,8	18,4	23,2	27,4	29,9	27,4	20,7	22,4	22,9	26,0	20,2	21,2
Coop. de Crédito	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8	0,9	1,0	1,3	1,4	1,5	1,9	1,5	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional (COSIF) – Bacen.

Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>.

21. Para diferentes avaliações sobre os impactos da entrada dos bancos estrangeiros no mercado financeiro doméstico, ver Freitas (1999), Boechat Filho, Melo e Carvalho (2001), Vidotto (2002) e Carvalho, Studart e Alves Jr. (2002).

22. As cooperativas de crédito respondiam por um número expressivo de instituições, 1.453 em dezembro de 2008, porém representavam apenas 1,3% dos ativos totais do sistema bancário; 1,3% dos depósitos; 2,6% das operações de créditos; e 2,1% do patrimônio líquido. Segundo o Banco Central, entre as cooperativas de crédito predominavam as de crédito mútuo/empregados com 522, seguidas pelas de crédito rural, 353, e pelas de crédito mútuo/atividade profissional, 207.

TABELA 2
Participação das instituições nos depósitos da área bancária
(Em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos públicos	55,8	58,0	59,2	59,1	51,2	50,6	43,9	43,2	42,1	42,4	39,3	36,8	42,7	33,2	34,8
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	16,3	16,1	21,5	17,1	13,3	11,5	7,4	7,2	7,4	7,3	6,6	6,0	6,7	5,3	7,0
Banco do Brasil	15,1	17,6	14,5	18,0	17,4	19,1	17,1	17,0	17,7	18,6	17,1	16,5	19,7	15,5	16,7
CEF	24,4	24,3	23,1	24,1	20,5	19,9	19,5	19,1	16,9	16,5	15,6	14,3	16,3	12,5	11,2
Bancos privados	44,0	41,8	40,5	40,4	48,2	48,6	55,1	55,5	56,4	55,8	59,3	61,9	55,5	65,3	63,9
Nacionais	39,4	36,4	33,4	32,9	33,1	31,8	33,9	35,3	36,6	38,2	39,4	41,6	32,0	46,3	45,2
Estrangeiros	4,6	5,4	7,2	7,5	15,1	16,8	21,1	20,1	19,8	17,6	19,9	20,3	23,5	19,0	18,7
Coop. de Crédito	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	0,8	1,0	1,3	1,5	1,8	1,4	1,4	1,8	1,5	1,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: COSIF – Bacen. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>.

Em suma, as instituições financeiras estrangeiras ampliaram a participação nos ativos, nos depósitos, nas operações de crédito e no patrimônio líquido. Esta ampliação do papel das instituições financeiras estrangeiras no mercado financeiro doméstico ocorreu, sobretudo, em função da redução da participação dos bancos públicos estaduais mediante privatizações e/ou extinções. Entretanto, as alterações na estrutura bancária não dependeram apenas de ações das autoridades econômicas. A flexibilização da legislação veio ao encontro da estratégia dos bancos internacionais, que procuravam fortalecer suas posições globais, para diversificar suas fontes de receitas (FREITAS; PRATES, 2001, p. 97).

TABELA 3
Participação das instituições nas operações de crédito da área bancária
(Em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos públicos	59,2	62,1	58,1	52,2	53,2	47,5	39,1	24,8	28,6	32,7	31,3	30,5	38,8	32,0	36,9
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	18,9	23,5	23,5	10,3	8,9	8,1	5,1	3,1	4,8	4,5	4,4	4,1	4,5	3,6	5,9
Banco do Brasil	19,9	16,0	10,6	11,0	12,1	10,6	11,0	14,5	16,2	20,4	19,4	18,5	24,4	20,3	22,0
CEF	20,4	22,6	24,0	30,9	32,3	28,7	23,0	7,1	7,6	7,9	7,5	8,0	9,9	8,1	9,1
Bancos privados	40,5	37,5	41,4	47,1	45,9	51,4	59,7	73,6	69,7	65,1	66,5	67,2	58,4	65,6	60,5
Nacionais	35,3	31,8	31,9	35,4	31,0	31,7	34,5	42,1	39,7	41,3	41,3	40,8	27,5	42,7	37,8
Estrangeiros	5,2	5,7	9,5	11,7	14,9	19,8	25,2	31,5	29,9	23,8	25,1	26,4	30,9	22,8	22,6
Coop. de Crédito	0,3	0,4	0,5	0,7	0,9	1,1	1,2	1,6	1,8	2,1	2,3	2,3	2,8	2,4	2,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: COSIF – Bacen. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>.

TABELA 4
Participação das instituições no patrimônio líquido da área bancária
(Em %)

Instituição	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bancos públicos	34,2	36,2	33,1	32,3	26,8	26,1	19,4	16,1	16,3	16,5	17,5	18,4	19,9	15,7	16,7
Bancos públicos (+ caixas estaduais)	11,1	12,4	12,4	11,5	11,4	11,1	5,7	3,5	4,6	4,3	4,7	4,7	4,7	3,9	7,2
Banco do Brasil	17,8	11,8	11,9	11,8	10,0	9,7	9,9	8,8	7,8	8,3	8,7	9,3	10,5	8,2	6,7
CEF	5,3	12,0	8,9	9,1	5,4	5,2	3,8	3,9	3,9	3,9	4,1	4,4	4,7	3,6	2,8
Bancos privados	65,1	62,4	65,6	66,1	71,6	72,2	78,6	81,9	81,6	81,2	80,0	78,7	76,9	81,7	81,2
Nacionais	55,5	49,3	54,2	51,8	49,8	46,7	50,3	51,1	48,7	53,2	52,9	54,2	55,1	66,0	59,0
Estrangeiros	9,6	13,1	11,4	14,3	21,9	25,5	28,3	30,7	32,9	28,1	27,1	24,6	21,8	15,7	22,2
Coop. de Crédito	0,7	1,4	1,3	1,6	1,6	1,8	2,0	2,0	2,2	2,2	2,6	2,9	3,2	2,6	2,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: COSIF – Bacen. Disponível em: <<http://www.bancocentral.gov.br>>.

Por sua vez, os bancos nacionais desencadearam ações reativas, acompanhando os desdobramentos do sistema. Em primeiro lugar, modificaram suas próprias estratégias, adotando novas tecnologias, criando novos produtos – inovações financeiras – e explorando novos mercados. Os três maiores bancos privados nacionais – Bradesco, Itaú e Unibanco²³ – ampliaram seus níveis de internacionalização, passando a ter mais de 20% dos seus ativos totais no mercado internacional no final de setembro de 2002. A expansão externa tem três objetivos básicos: expandir suas fontes de captação, ofertar instrumentos para as empresas exportadoras e ampliar o espectro de investimento dos seus principais clientes no exterior (BARROS *et al.*, 2004).

Em segundo lugar, a entrada de grandes bancos estrangeiros – ABN-Amro Bank, HSBC e Santander – colocou para os bancos privados nacionais varejistas a necessidade da defesa de sua liderança e de seu poder de mercado (*market share*). A reação defensiva dos bancos varejistas nacionais também buscava evitar que a instituição se tornasse vítima de uma operação de aquisição por um banco estrangeiro. As grandes instituições financeiras privadas nacionais – sobretudo Bradesco e Itaú, em menor grau o Unibanco – empreenderam um movimento de compra de bancos estrangeiros que haviam entrado no período anterior, sobretudo na área de administração de recursos. O Bradesco comprou o JP Morgan Asset Management, o Bilbao-Vizcaya Argentina (BBV), o Ford Leasing, o Crédito Direto ao Consumidor do Banco Ford e o Deutsch DTVM (*Asset Management*) e o American Express. O Itaú comprou o BBA-Creditanstalt S/A, o Banco Fiat e o Bank Boston. Eles adquiriram também parcela relevante dos bancos estaduais

23. O Itaú e o Unibanco anunciaram a fusão em 3 de novembro de 2008, mediante a constituição de uma *holding* da qual as famílias controladoras dos dois bancos assumiram 50%. Este formato da transação surpreendeu o mercado e alimentou rumores de que o caixa do Itaú teria sido muito afetado pelas chamadas de margem na Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F) em operações de derivativos de câmbio com empresas brasileiras. Com a hidgez financeira sob suspeita, o Unibanco havia sido forçado a antecipar a divulgação dos resultados do terceiro trimestre e lançar um programa de recompra de ações (FREITAS, 2009). Os rumores sobre as dificuldades de caixa destas instituições foram objeto de entrevista e artigo do ex-diretor do Banco Central (ROMERO; RIBEIRO, 2009; MESQUITA; TORÓS, 2010).

privatizados, bem como os federalizados e, posteriormente, privatizados. Enfim, o ambiente concorrencial estimulou a busca de escala e de poder de mercado, mediante fusões e aquisições, com impactos diretos no nível de concentração do setor. Entre 1995 e 2008, o percentual de ativos concentrados nos dez maiores bancos aumentou de 64,4% para 75,3%. Esta elevada concentração – acentuada pelos movimentos de fusões e aquisições – do sistema possibilitou práticas oligopolísticas de formação de preços e tarifas e limitou a redução dos custos dos serviços – tarifas e *spread* bancário.²⁴

4 ATUAÇÃO DOS BANCOS PÚBLICOS NO CICLO DE CRÉDITO RECENTE

A atuação dos bancos públicos federais – como instituições de fomento – está associada à gestão de fundos de natureza parafiscal, que possibilitam fontes estáveis de recursos de baixo custo. O Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS)²⁵ é gerido pela CEF e o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)²⁶ é administrado pelo BNDES e os fundos de desenvolvimento regional – sendo o Fundo Constitucional de Financiamento para o Nordeste (FNE) gerido pelo BNB, o Fundo Constitucional de Financiamento para o Norte (FNO) administrado pelo Basa e o Fundo Constitucional de Financiamento para o Centro-Oeste (FCO) gerido pelo BB.²⁷

24. Freitas (1997, p. 69) salienta os diferentes mecanismos e formas de concorrência bancária, destacando o papel estratégico da diferenciação contínua entre as instituições. “Os bancos procuram singularizar-se uns em relação aos outros pela construção de uma imagem de experiência, de tradição e de solidez; pela utilização agressiva de técnicas de *marketing*; pela qualidade de suas equipes operacionais; pelas informações ‘privilegiadas’ obtidas nos seus relacionamentos estritos e contínuos com as suas clientelas, pelo desenvolvimento de novos instrumentos e práticas financeiras que correspondem às necessidades de seus clientes etc. Todos esses meios possibilitam a obtenção de vantagens do tipo monopolista e, em consequência, maiores lucros”. Portanto, em estruturas bancárias oligopolizadas não parece suficiente fomentar a competição, facilitando a entrada de novos atores no mercado. A entrada de bancos estrangeiros resultou em acomodação dos novos concorrentes ao padrão de competição oligopolista predominante no mercado doméstico – com o abandono do mercado pelas instituições que não conseguiram conquistar o espaço mínimo necessário. Ver também, Oliveira (2009).

25. Trata-se de um fundo contábil, de natureza financeira e privada, formado pelo conjunto de contas vinculadas e individuais, abertas pelos empregadores em nome de seus empregados – 8% sobre a folha de salário –, sob gestão pública. Os recursos somente podem ser utilizados pelos empregados em situações específicas, como aquisição de casa própria, falecimento etc. Os recursos em nome dos trabalhadores depositados nas contas vinculadas são remunerados com juros de 3% a.a. mais a inflação – Taxa Referencial (TR) – mensal. Enquanto não sacados, os recursos são destinados a lastrear financiamentos aos estados e municípios para obras de infraestrutura urbana e empréstimos hipotecários a famílias de baixa renda. Desta forma, o FGTS constitui uma fonte de poupança compulsória para financiar investimentos em habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana. Para uma discussão dos principais programas do FGTS, ver Cintra (2007b) e Carvalho e Pinheiro (2000).

26. O FAT consolidou as contribuições provenientes do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), alterando o propósito das referidas contribuições sociais – Constituição Federal, 5 de outubro de 1988, Art. 239. Passou a constituir um fundo especial, de natureza contábil-financeira, vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), destinado ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego, do Abono Salarial e, pelo menos 40% ao financiamento de programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES, sem prazo definido para o retorno do principal. Dada esta característica, o retorno dos projetos passou a realimentar os novos desembolsos, tornando-se o principal *funding* do BNDES. Para um panorama dos principais programas do FAT, ver Prochnik e Machado (2008), Cintra (2007b), Machado (2006) e Prochnik (1995).

27. Os fundos constitucionais de desenvolvimento regional foram criados pela Constituição de 1988 – Art. 159, inciso I, alínea c e Art. 34 do ADCT –, que assegurou 3% da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados para aplicação em programas de financiamento aos setores produtivos destas regiões. A Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, fixou as normas e os critérios de rateio dos recursos: 0,6% para o FNO, 0,6% para o FCO e 1,8% para o FNE – pelo menos metade dos recursos destinados para o Semiárido. Fixou-se também que a administração de cada um dos fundos seria distinta e autônoma. Para diferentes avaliações dos fundos constitucionais, ver Cintra (2008), Deos (2007), Matos (2006a, 2006b) e Carvalho (2002).

Também as exigibilidades sobre os depósitos bancários – depósito à vista e caderneta de poupança – condicionam o padrão de atuação dos bancos públicos federais. O conjunto das instituições financeiras deve alocar 25% dos depósitos à vista e 40% da poupança rural para o crédito rural. As taxas de juros nas operações de custeio e comercialização das safras agrícolas giram em torno de 8,75% ao ano (a.a.). Devem também direcionar 65% dos depósitos da caderneta de poupança para o financiamento habitacional.²⁸ Ademais, a Lei nº 10.735, de 11 de setembro de 2003, instituiu as bases para as operações de microfinanças, determinando a obrigação de se destinar no mínimo 2% dos depósitos à vista ao microcrédito, ou seja, empréstimos de até R\$ 500 para pessoas físicas e de até R\$ 1 mil para microempresas, com taxas de juros não superiores a 2% ao mês e prazo mínimo de pagamento de quatro meses.

Dessa forma, o BB constitui a principal instituição provedora do crédito rural, enquanto a CEF a instituição predominante no crédito imobiliário. O financiamento da infraestrutura e da indústria – máquinas e equipamentos – é provido principalmente pelo BNDES, embora o BB e a CEF também possuam linhas de crédito para atender estes setores. Por fim, não obstante eventuais momentos de desconcentração do crédito para as regiões mais pobres do país, – notadamente o Norte e o Nordeste – o Basa e o BNB atuam como as principais instituições de fomento regionais. O BB também opera como banco regional, na medida em que administra o Fundo Constitucional de Financiamento para o Centro-Oeste.

A partir dessa caracterização dos principais bancos federais brasileiros, bem como da função dos empréstimos na perspectiva keynesiana, procura-se discutir o recente ciclo de crédito, com destaque para o papel desempenhado por estas instituições públicas. O crédito, medido em proporção do produto interno bruto (PIB), vem apresentando uma tendência ascendente e, sustentada passou de 23,8% do PIB em abril de 2003 para 45% do PIB em dezembro de 2009. Isto resultou da resposta do sistema bancário doméstico a uma série de eventos macroeconômicos que reduziu a preferência pela liquidez, tais como expectativas otimistas associadas à retomada do emprego e renda, criação do crédito consignado com desconto em folha de pagamento, aceleração do investimento produtivo a partir de 2006 – interrompido brevemente pela crise financeira de 2008.

Muito embora o estoque de crédito dos bancos privados tenha crescido a taxas mais elevadas do que a dos bancos públicos durante o período considerado, – pelo menos até a eclosão da crise financeira internacional em setembro de 2008 – do ponto de vista setorial as instituições financeiras federais tiveram uma atuação importante para sustentar o ciclo de expansão econômica, em particular nos

28. De acordo com o Conselho Monetário Nacional (CMN), as instituições que não cumprirem as exigências do crédito imobiliário são punidas com o recolhimento dos depósitos ao Banco Central com remuneração de 80% da variação da TR (2% a.a.), menor do que a remuneração dos correntistas (TR, mais 6% a.a.).

setores industrial, rural e residencial. Foi também nesses setores que se concentrou a ação anticíclica implementada pelos bancos públicos federais após a crise financeira internacional. O papel dos bancos públicos federais no financiamento dos setores industrial, rural e residencial no ciclo recente de crédito – incluindo a ação anticíclica desempenhada por estas instituições após a eclosão da crise financeira internacional – constitui o tema da subseção 4.1. A atuação regional dos bancos públicos constará da subseção 4.2, enquanto o papel desempenhado pelos bancos públicos, tendo em vista o aumento do grau de bancarização da população brasileira, será tratado na subseção 4.3.

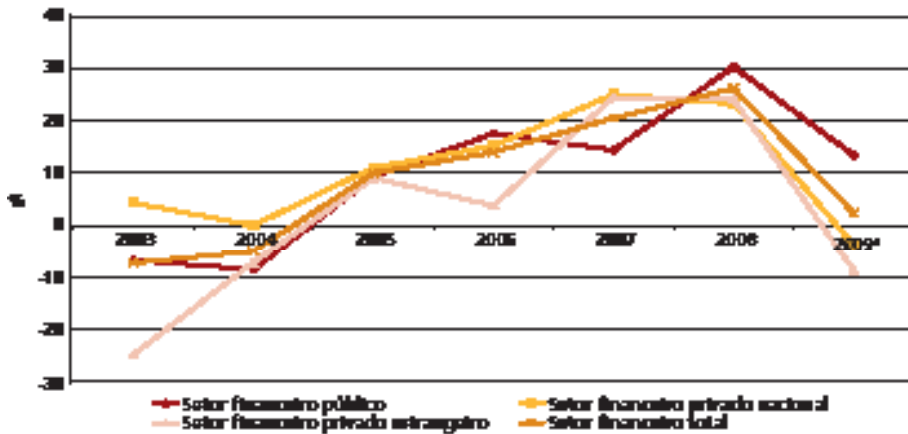
4.1 Atuação setorial e anticíclica dos bancos públicos federais

Historicamente, os bancos públicos brasileiros respondem por mais de 40% do crédito ao setor industrial, tendo alcançado 45% em setembro de 2009. Os dados disponíveis não permitem identificar como os recursos são distribuídos entre as diferentes modalidades de crédito – capital de giro, financiamento de longo prazo para a aquisição de máquinas e equipamentos etc. Permitem, no entanto, identificar a atuação do conjunto de instituições que constitui o setor bancário brasileiro nesta modalidade desde o início do ciclo de crédito iniciado em 2003, realçando a importância dos bancos públicos.

No gráfico 1 percebe-se que a expansão do crédito ao setor industrial ocorreu de forma mais intensa a partir de 2005 – portanto, quase dois anos após ter sido desencadeado o ciclo de crédito, que foi induzido em sua fase inicial pelo crédito às famílias. O crédito ao setor industrial permaneceu, evidentemente, atrelado ao ciclo econômico, cuja retomada datou justamente de 2006, e antecipou a expansão dos investimentos que ocorreu a partir deste ano. Aparentemente, os dados levam a crer que foram os bancos privados os principais indutores deste ciclo de crédito à indústria, já que os seus saldos cresceram mais rapidamente do que aqueles referentes aos bancos públicos. Houve, portanto, uma redução da preferência pela liquidez dos bancos privados em contexto de manutenção dos principais componentes da política econômica pelo governo que assumiu em janeiro de 2003. No entanto, uma vez confirmada a retomada econômica, os bancos públicos responderam de forma consistente.

GRÁFICO 1

Crédito ao setor industrial – taxa de crescimento real anual



Fonte: Bacen.
Elaboração própria.
Nota:¹ Até setembro.

Os dados, no entanto, ocultam a importância dos bancos públicos nesta retomada. Vale lembrar que, até o ano de 2004, os oito bancos privados que figuravam entre os dez maiores agentes financeiros repassadores de recursos do BNDES para o setor industrial concentravam cerca de 60% dessas operações – o maior banco público, o BB, detinha 12,1%. Ou seja, além dos recursos próprios de tesouraria, os bancos privados contavam ainda com uma grande fatia dos recursos repassados pelo BNDES (PRATES *et al.*, 2009, p. 21), constituindo um *funding* destinado a operações de financiamento de longo prazo, fundamentais para qualquer movimento de retomada da atividade econômica.

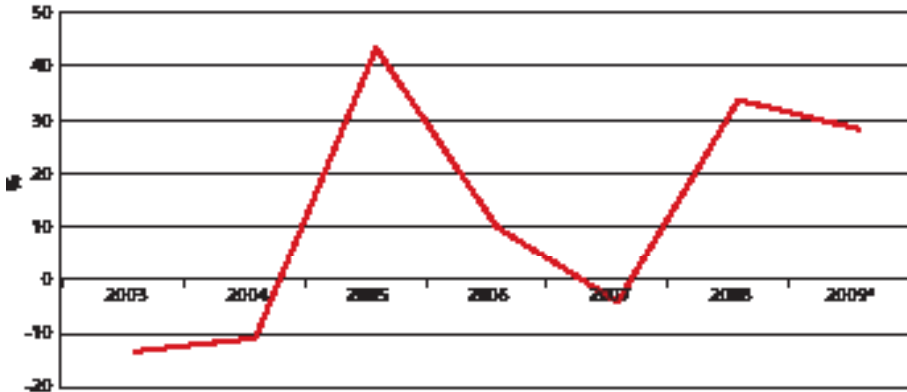
A composição do *funding* das diferentes instituições que atuam na concessão de crédito ao setor industrial coloca o BNDES no topo das instituições fundamentais para a retomada do ciclo recente de crescimento. Como sugerido, o passivo do BNDES conta com recursos oriundos do FAT, permitindo a realização de operações de financiamento de longo prazo, associadas às decisões de investimento, ao passo que os bancos privados tendem a ficar restritos às operações de capital de giro associadas às decisões de produção – dada a estrutura financeira eminentemente de curto prazo²⁹ –, exceto quando se utilizam de recursos repassados pelo próprio BNDES e/ou captados nos mercados internacionais. Isto explica

29. No auge do ciclo de crédito, por exemplo, entre março a agosto de 2008, ocorreu a proliferação de uma inovação financeira no âmbito da administração do passivo, o Certificado de Depósito Bancário (CDB) com liquidez diária (PRATES *et al.*, 2009).

a forte relação entre o expressivo crescimento real dos desembolsos do BNDES ao setor industrial no ano de 2005 (conforme mostra o gráfico 2) e a retomada econômica de 2006.

GRÁFICO 2

Desembolsos anuais do BNDES à indústria – taxa de crescimento real – 2003-2009



Fonte: BNDES.

Elaboração própria.

Nota:¹ Até setembro.

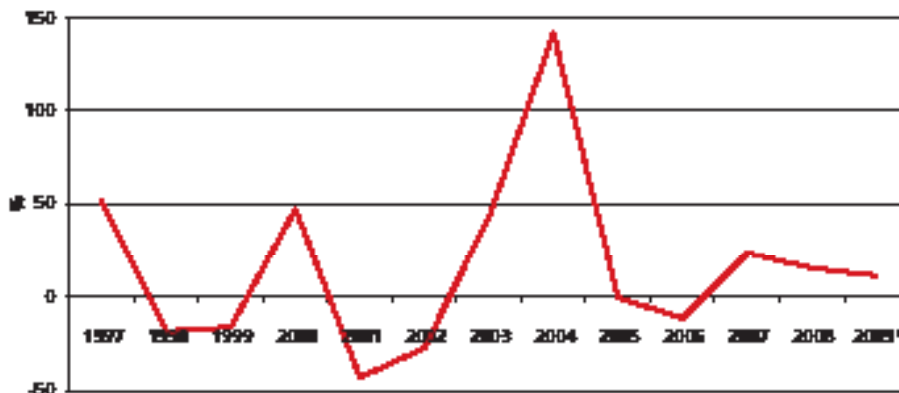
Obs.: Inclui os seguintes setores: bebidas, borracha e plástico; celulose e papel; confecção, vestuário e acessórios; construção; coque, petróleo e combustível; couro, artefato e calçado; farmoquímico e farmacêutico; fumo; gráfica; indústria extrativa; madeira; máquinas e aparelhos elétricos; máquinas e equipamentos; metalurgia; minerais não metálicos; outros equipamentos de transporte; produtos de metal; produtos alimentícios; produtos diversos; química, têxtil; e veículo, reboque e carroceria.

A queda expressiva dos desembolsos observada logo em seguida, em 2007, ao contrário, não refletiu qualquer movimento de retração econômica, mas tão somente foi compatível com a queda das consultas³⁰ registradas no biênio anterior, conforme o gráfico 3. É importante notar que as consultas seguem um padrão cíclico: se expandem nos momentos de melhoria dos estados de expectativas dos empresários e se retraem até que os investimentos resultantes dos desembolsos – se efetivados, evidentemente – amadureçam. Efetivados os desembolsos, os investimentos deles oriundos resultarão em expansão econômica. Se a expansão do ciclo econômico for consistente e o estado otimista de expectativas se mantiver, haverá um novo ciclo de expansão das consultas. Como se pode observar no gráfico 3, o crescimento real das consultas do setor industrial que antecedem o ciclo econômico foi o maior dos últimos 12 anos. Evidentemente, a capacidade de o BNDES – principal instituição provedora de financiamento de longo prazo – atender às consultas – ou seja, realizar os desembolsos – foi determinante para a retomada do ciclo econômico.

30. As consultas constituem encaminhamento de pedidos de apoio financeiro ao Sistema BNDES.

GRÁFICO 3

Consultas anuais da indústria ao BNDES – taxa de crescimento real – 1997-2009



Fonte: BNDES.

Elaboração própria.

Nota: * Até setembro.

Uma vez que a economia brasileira tenha iniciado um ciclo de crescimento, a partir do ano de 2006, o crédito ao setor industrial cresce consistentemente, acompanhado pelos demais bancos públicos, privados, nacionais e estrangeiros. Esta trajetória foi interrompida no último trimestre de 2008 com a eclosão da crise financeira internacional e a divulgação de perdas pelas grandes corporações brasileiras em operações de derivativos de crédito.³¹ A mudança súbita no estado de expectativas – em face de um possível quadro recessivo – fez que os empresários adiassem seus investimentos e reduzissem a produção, e os banqueiros aumentassem a preferência pela liquidez, retraindo a oferta de crédito à indústria. De fato, entre janeiro e setembro de 2009, a taxa média mensal de crescimento real do crédito industrial foi negativa para o conjunto do setor privado – seja ele de propriedade nacional ou estrangeira. A ação dos bancos públicos foi, neste processo, fundamental para sustentar o volume de crédito ao setor industrial. Note que, de outubro a dezembro de 2008, durante a fase mais intensa da crise, o saldo do crédito concedido pelos bancos públicos ao setor industrial cresceu a uma taxa média de 4% ao mês, muito superior à média de todo o ciclo de crédito iniciado em 2003. Esta taxa manteve-se elevada durante todo o ano de 2009, diferentemente dos bancos privados – nacionais e estrangeiros –, cujo saldo do crédito industrial declinou em termos reais (tabela 5).

31. Outra inovação financeira disseminada no auge do ciclo de crédito, entre março e agosto de 2008, ocorreu no lado da gestão dos ativos, qual seja, os empréstimos vinculados aos derivativos cambiais. Sobre os impactos destas operações, ver, entre outros, Prates *et al.* (2009), Freitas (2009), Fahri e Borghi (2009) e Fahri (2009).

TABELA 5

Operações do Setor Financeiro Nacional (SFN) – taxa média de crescimento real (% mensal) do saldo por atividades econômicas selecionadas e por propriedade do capital – 2003-2009

	Setor financeiro público				Setor financeiro privado nacional			
	Indústria	Habituação	Rural	Total	Indústria	Habituação	Rural	Total
2003	(0,58)	(0,21)	2,09	0,52	0,36	(0,84)	0,79	0,27
2004	(0,74)	(0,54)	0,44	0,21	0,00	(1,42)	1,51	0,70
2005	0,75	1,16	1,14	1,16	0,88	0,04	0,48	1,80
2006	1,36	1,79	0,97	1,23	1,19	0,88	1,47	1,36
2007	1,13	1,23	0,13	0,81	1,88	0,86	1,15	1,94
2008	2,23	1,85	0,83	2,01	1,76	2,05	0,78	1,28
2009 ¹	1,41	3,55	1,03	2,50	(0,43)	2,10	0,55	0,66
Out./2008-Dez. 2008	4,11	2,52	1,89	3,70	1,47	1,30	(1,26)	0,39
Jan./2009-Mar. 2009	1,25	2,92	0,97	1,89	0,71	1,48	(1,02)	0,10
Out./2008-Set. 2009	2,08	3,29	1,24	2,80	0,04	1,90	0,10	0,60
	Setor financeiro privado estrangeiro				Setor financeiro total			
	Indústria	Habituação	Rural	Total	Indústria	Habituação	Rural	Total
2003	(2,35)	(1,20)	2,93	(1,26)	(0,63)	(0,47)	1,90	0,01
2004	(0,62)	(0,63)	1,05	0,63	(0,43)	(0,74)	0,80	0,49
2005	0,73	0,88	0,70	1,77	0,80	0,91	0,90	1,55
2006	0,31	(0,51)	0,75	1,13	1,10	1,40	1,05	1,26
2007	1,85	4,27	0,95	1,44	1,57	1,48	0,53	1,43
2008	1,82	2,20	0,04	1,05	1,96	1,92	0,69	1,49
2009 ¹	(1,01)	2,63	(0,52)	(0,05)	0,27	3,21	0,67	1,22
Out./2008-Dez. 2008	3,08	3,56	0,47	1,08	2,80	2,44	0,77	1,69
Jan./2009-Mar. 2009	(0,54)	2,62	1,06	(0,03)	0,72	2,65	0,45	0,73
Out./2008-Set. 2009	(0,00)	2,86	(0,27)	0,23	0,89	3,02	0,69	1,34

Fonte: Bacen.

Elaboração própria.

Nota:¹ Até setembro.

Obs.: O crédito habitacional refere-se às operações com pessoas físicas e cooperativas habitacionais. Operações destinadas a empreendimentos imobiliários são classificadas no segmento "Indústria". O crédito rural refere-se às operações contratadas com produtores rurais e demais pessoas físicas e jurídicas em conformidade com as normas específicas do crédito rural.

Uma vez caracterizada a importância dos bancos públicos no crédito ao setor industrial, analisa-se o comportamento das principais instituições públicas de fomento federal. Os dados fornecidos pelo DEST permitem observar que BB e BNDES detêm, desde 2006, mais de 80% do financiamento industrial das agências de fomento federal (tabela 6). A participação do BNDES declinou nos últimos anos e cedeu espaço para o BB. Os dados evidenciam uma mudança de estratégia, sobretudo a partir do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, quando o BNDES passou a concentrar seus esforços na sustentação dos investimentos em infraestrutura no bojo deste programa. Isto explica a relativa estagnação dos saldos de empréstimos e financiamentos deste banco para a indústria no biênio 2007-2008 (tabela 7). Os saldos dos empréstimos e financiamentos

do BNDES para a indústria, no entanto, cresceram mais de 53% em termos reais entre agosto de 2008 e agosto de 2009, refletindo sua atuação anticíclica após o contágio da eclosão da crise financeira internacional no sistema financeiro doméstico. Esta expansão não resultou em aumento da participação do banco no crédito industrial entre as instituições federais de fomento porque sua ação anticíclica para a agricultura foi ainda mais pujante, como indicado adiante.

TABELA 6
Saldos dos empréstimos e financiamento das agências financeiras oficiais de fomento para o setor industrial, em participação percentual – 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
BB	25,71	32,05	36,53	38,35	43,88
CEF	1,13	1,17	2,31	2,28	2,46
BNDES	50,93	48,30	44,17	42,79	39,75
Finame	13,36	11,75	10,13	9,77	6,39
Basa	1,74	1,16	1,13	1,06	1,18
BNB	6,11	4,25	4,42	4,45	4,94
Total	100	100	100	100	100

Fonte: DEST.
Elaboração própria.
Nota:¹ Até agosto.

TABELA 7
Saldos dos empréstimos e financiamento das agências financeiras oficiais de fomento para o setor industrial, taxa de crescimento real anual – 2006-2009
(Em %)

	2006	2007	2008	2009 ¹
BB	36,55	22,68	35,83	22,10
CEF	13,68	112,11	23,62	23,89
BNDES	3,89	(1,58)	0,08	53,74
Basa	(26,88)	4,79	16,52	25,19
BNB	(23,88)	11,96	27,29	44,99
Total	9,54	7,63	11,27	32,04

Nota:¹ Agosto de 2009 em comparação a agosto de 2008.

Quanto ao BB, a expressiva expansão desta instituição na concessão de empréstimos e financiamentos para a indústria, chegando a ultrapassar o BNDES no terceiro bimestre de 2008, é algo que também chama a atenção. É evidente que as duas instituições possuem atribuições distintas. Apesar de não haver dados disponíveis, é sabido que o BB, por sua fonte de *funding*, não é uma instituição especializada na concessão de financiamento de longo prazo. A primeira hipótese para expansão deste volume de empréstimos para o setor industrial é que ela tenha sido viabilizada pela atuação do BB como intermediário financeiro do próprio BNDES. De fato, segundo Prates

et al. (2009, p. 21), o BB é o maior agente financeiro repassador de recursos do BNDES à indústria, tendo repassado no primeiro semestre de 2009 R\$ 1,7 bilhão, contra R\$ 968 milhões em 2004. Evidentemente, os repasses dos recursos do BNDES não justificam integralmente a expansão do crédito do BB à indústria. A segunda hipótese, então, é que tenha crescido o volume de empréstimos para a modalidade de capital de giro, também fundamental para sustentar um ciclo de crescimento industrial:

(...) a predominância de linhas Finame (Agência de Financiamento de Máquinas e Equipamentos) nas operações de investimento somada à posição de liderança do BB como agente repassador dos recursos do BNDES para indústria fornecem indícios de que, no caso desse setor, a participação dessas operações deve ser mais elevada do que nos demais. Todavia, não é possível afirmar que elas predominaram frente às operações de capital de giro concedidas a partir de recursos de tesouraria (PRATES *et al.*, 2009, p. 34-35).

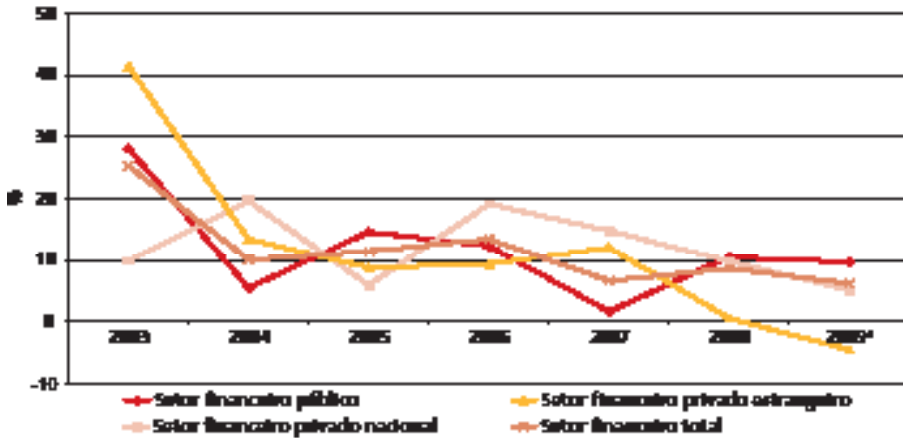
Por fim, a CEF detém pouca participação no segmento de crédito industrial. Seu maior foco, como discutido adiante, é o crédito habitacional – o que não significa afirmar que o crédito industrial seja irrelevante para sua carteira. Na verdade, esta modalidade vem registrando aumento expressivo, desde 2004, quando esta instituição passou a atuar com empresas de médio e grande porte, especialmente nos setores químico e petroquímico (PRATES *et al.*, 2009, p. 37). Não sendo a CEF um importante intermediário financeiro do BNDES, é provável que seus créditos ao setor industrial estejam essencialmente concentrados em operações de curto prazo, como o financiamento para capital de giro.

Além do setor industrial, o setor rural constitui mais um segmento no qual os bancos públicos desempenham papel crucial. Pelas características inerentes à produção agrícola, sujeita a mudanças climáticas, que podem ocasionar quebra de safras e oscilações dos preços, sobretudo quando cotados em mercados internacionais, tornam-na uma atividade inerentemente mais arriscada. Para fomentar a participação do setor bancário – público e privado – foi instituído um dispositivo legal que determina a destinação de 25% dos recursos oriundos dos depósitos à vista aos empréstimos ao setor rural. As taxas de juros nessas operações são fixadas pelo governo em patamares inferiores às taxas de mercado.³² Com isso, o financiamento ao setor rural se expandiu desde o início do atual ciclo de crédito. O *boom* nas cotações das *commodities* – sobretudo, entre 2003 e meados de 2008 – certamente contribuiu para a redução da preferência pela liquidez dos bancos para este segmento, envolvendo os

32. De modo que figura entre as estatísticas do Banco Central de crédito com recursos direcionados. O que não significa afirmar que todos os empréstimos ao setor rural provêm de recursos direcionados. O percentual oriundo de recursos livres, no entanto, é irrelevante: 4,25% em setembro de 2009.

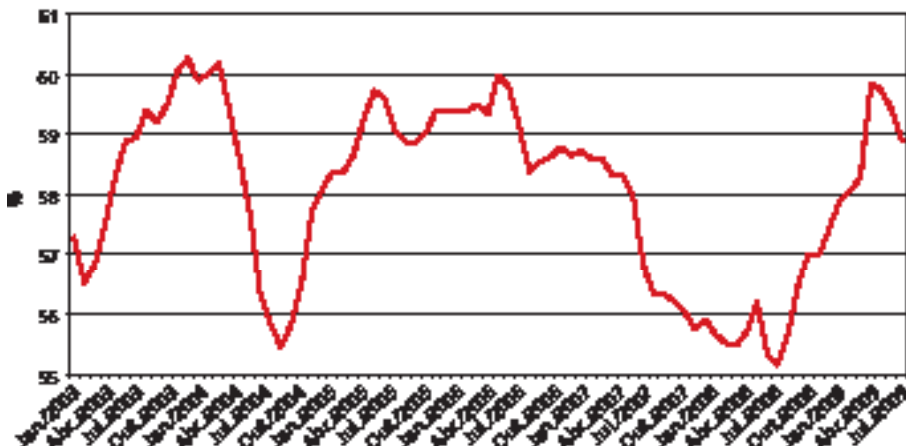
bancos privados nacionais bem como os estrangeiros (gráfico 4). O gráfico 5 explicita que os bancos públicos detêm a maior fatia do crédito ao setor rural, mantendo uma média histórica superior a 50%. Desde o início do atual ciclo de crédito, em 2003, este percentual superou os 55%, tendo se aproximado dos 60% em setembro de 2009.

GRÁFICO 4
Crédito ao setor rural – taxa de crescimento real anual



Fonte: Bacen.
Elaboração própria.
Nota:¹ Até setembro.

GRÁFICO 5
Participação percentual do setor financeiro público no crédito rural



Fonte: Bacen.
Elaboração própria.

Entre as principais agências oficiais de fomento, o BB constitui o principal provedor de crédito ao setor, respondendo por quase 70%, seguido do BNB, com pouco mais de 20% (tabela 8). É importante salientar o papel do BNB e do Basa como instituições gestoras dos fundos constitucionais do Nordeste – FNE – e do Norte – FNO –, fomentando o desenvolvimento regional e rural, simultaneamente. Do total de recursos contratados junto ao FNE no ano de 2008, 36,2% foram destinados ao setor rural. Para o FNO, o percentual foi ainda mais elevado, alcançando 48,6%. No caso do Fundo Constitucional para o Centro-Oeste, gerido pelo BB, as contratações destinadas ao setor rural corresponderam a 60,3% em 2008.

TABELA 8

Saldos dos empréstimos e financiamento das agências financeiras oficiais de fomento para o setor rural, em participação percentual – 2005-2009

	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
BB	62,75	69,33	69,41	69,38	69,98
CEF	–	–	–	–	–
BNDES	0,83	0,79	0,76	0,75	0,92
Basa	9,47	8,05	7,74	8,02	8,05
BNB	26,83	21,73	22,00	21,76	20,98
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DEST.

Elaboração própria.

Nota:¹ Até agosto.

Apesar da importância relativa do BB no crédito rural, o volume de recursos destinados a este setor tem crescido a taxas inferiores quando comparado à evolução do volume total de crédito concedido pela instituição, o que pode indicar mudança na estratégia do Banco. Corroborar esta hipótese o fato de que, diferentemente do que ocorre no setor industrial, o BB não lidera o *ranking* dos maiores repassadores de recursos do BNDES para o setor rural (PRATES *et al.*, 2009, p. 249).³³

O BNDES, por sua vez, guarda particularidades no que toca ao crédito rural. Embora esta modalidade seja residual em seu ativo, o banco possui linhas de financiamento destinadas ao investimento no setor rural destinadas à modernização de frotas – tratores, colheitadeiras etc. –, ao aumento da produtividade e da competitividade do complexo agroindustrial –incorporação de progresso técnico.³⁴ Segundo Jesus Jr. e Paula (2009, p. 5), no segmento do crédito rural, a participação dos empréstimos para investimento vem decaindo, diferentemente do que ocorre com o crédito de custeio, indicando três possibilidades: *i*) maturação do setor agrícola nacional; *ii*) postergação da demanda para reposição dos equipamentos; e *iii*) dificuldade dos agricultores em obter financiamento devido a um excesso de endividamento.

33. Para uma discussão mais aprofundada do crédito rural, ver, entre outros, Oliveira (2003).

34. Jesus Jr. e Paula (2009) resumem os programas do BNDES destinados ao setor rural.

A eclosão da crise financeira de setembro de 2008 também teve impactos sobre o crédito agrícola, atingindo mais gravemente os bancos privados estrangeiros, seguidos pelos bancos privados nacionais (gráfico 4). Novamente, a ação anticíclica dos bancos públicos foi fundamental para sustentar o crédito rural em um momento de maior aversão ao risco dos bancos privados. Com efeito, o crédito rural total apenas desacelerou, sem registrar taxas negativas de crescimento – vale dizer, retração. Neste sentido, foi notória a atuação do BNDES que, embora detendo uma fatia residual do crédito rural concedido pelas agências oficiais de fomento, elevou em quase 150% em termos reais o crédito a este setor, entre 2007 e 2008 (tabela 9). Expansão que persistiu entre 2008 e 2009.

TABELA 9

Saldos dos empréstimos e financiamento das agências financeiras oficiais de fomento para o setor rural, taxa de variação real – 2006-2009

	2006	2007	2008	2009 ¹
BB	15,69	2,12	8,26	19,03
CEF	–	–	–	–
BNDES	(0,74)	(1,19)	148,94	111,64
Basa	(11,03)	(1,86)	7,73	6,39
BNB	(15,21)	3,29	(1,28)	9,90
Total	4,70	2,01	7,39	17,01

Fonte: Bacen.

Elaboração própria.

Nota:¹ Agosto de 2009 em comparação a agosto de 2008.

A terceira modalidade de crédito em que a atuação dos bancos públicos federais exerce papel fundamental na economia brasileira é o habitacional. Este também demora a responder ao ciclo de crédito, vindo a apresentar taxas de crescimento positivas somente a partir de 2005.³⁵ Novamente, são os bancos públicos que concentram a maior fatia: 73% em setembro de 2009, contra 64% em janeiro de 2003 (gráfico 6). Segundo Freitas (2007, p. 57), somente 22 instituições do sistema bancário brasileiro participavam do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPH) em 2006 e, portanto, estavam aptas a captar depósitos em poupança e os direcionar para o financiamento habitacional. Apenas uma era federal: a CEF.³⁶

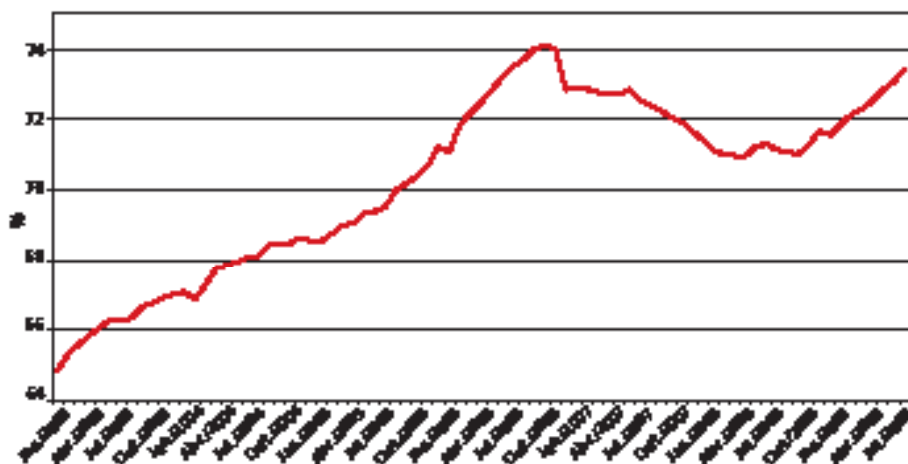
35. Saliencia-se que a Lei nº 10.931, de 2 de agosto de 2004, criou o conceito de patrimônio de afetação, de modo a admitir tratamento tributário particularizado para os empreendimentos imobiliários. Além disso, a Medida Provisória nº 252, de 15 de junho de 2005, reduziu a alíquota do Imposto de Renda sobre receitas na venda de imóveis. A Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, havia instituído o regime fiduciário e a alienação fiduciária para bens imóveis, aumentando o alcance desse instituto de garantia ao crédito. Segundo o Art. 17: "As operações de financiamento imobiliário em geral poderão ser garantidas por: I – hipoteca; II – cessão fiduciária de direitos creditórios decorrentes de contratos de alienação de imóveis; III – caução de direitos creditórios ou aquisitórios decorrentes de contratos de venda ou promessa de venda de imóveis; IV – alienação fiduciária de coisa imóvel". Estas alterações fomentaram as perspectivas de reativação dos financiamentos imobiliários habitacionais com impactos positivos na indústria da construção civil e nas instituições financeiras que atuam neste segmento.

36. Seis eram estaduais, outras seis eram privadas nacionais e oito eram privadas estrangeiras.

Como sugerido, as instituições participantes do SBPH devem destinar 65% dos depósitos da caderneta de poupança para o financiamento imobiliário, dos quais 80% no mínimo devem ser direcionados para as operações de financiamento imobiliário no âmbito do Sistema Financeiro de Habitação (SFH).³⁷

GRÁFICO 6

Participação percentual do setor financeiro público no crédito habitacional – 2003-2009



Fonte: Bacen.
Elaboração própria.

O financiamento imobiliário, com recursos direcionados, responde por 70% da carteira da CEF. A participação da CEF no mercado de crédito imobiliário atinge 77,4% do total. Há nichos em que a CEF opera virtualmente sozinha, como nos empréstimos para trabalhadores com renda de até três salários mínimos, com *funding* proveniente do FGTS.³⁸ Todavia, diante das perspectivas positivas na distribuição de renda, na massa de rendimentos da população e redução das taxas de juros, o próprio BB decidiu entrar nesse mercado, acirrando a concorrência por meio de uma parceria com a Associação de Poupança e Empréstimo do Exército (Poupex). Pelo convênio firmado em 2006, a Poupex iniciaria em

37. Segundo Freitas (2007, p. 58): "são consideradas operações de financiamento habitacional no âmbito do SFH, os financiamentos para aquisição de imóveis residenciais, novos e usados, os financiamentos para a produção de imóveis, as cartas de crédito concedidas para a produção de unidades habitacionais e aquisição de imóveis residenciais, os financiamentos para aquisição de material para a construção ou ampliação de habitação em lote de propriedade do pretendente ao financiamento, cédulas de crédito imobiliário e as cédulas hipotecárias representativas de operações de financiamento habitacional nas condições do SFH, as letras de crédito imobiliário e as letras hipotecárias".

38. A carteira com recursos livres responde por 30% – empréstimos pessoais, cheque especial, linhas de capital de giro e desconto de duplicatas. Nestes segmentos, a CEF tende a atuar com uma lógica semelhante à dos bancos privados, buscando maximizar lucros e remetê-los ao Tesouro Nacional – formação de superávit primário. O crédito comercial possibilita também rendimentos para custear operações menos lucrativas e manter uma base mínima de capital para lastrear suas atividades. Como sugere Costa (2004): "No caso da Caixa, uma percentagem considerável dos créditos foi contratada em condições não praticadas por bancos privados, pois atendem às políticas públicas. A estrutura do banco tem custos que devem ser recompensados em operações do segmento livre. As operações comerciais possibilitam um *spread* significativo."

fevereiro de 2007 a concessão de operações de crédito imobiliário para os clientes do BB e em contrapartida, sua rede de agências captaria depósitos para a Caderjeta de Poupança Pouplex. Os bancos privados, por sua vez, procuraram realizar parcerias com as construtoras e incorporadoras, efetuando um duplo movimento: financiavam as obras e os imóveis para os clientes, fidelizando-os por um prazo médio de 15 anos. Apesar desse movimento, estima-se que cerca de 50% dos financiamentos das pessoas físicas ainda seja realizado pelas próprias construtoras e incorporadoras, em um prazo médio de 60 meses.³⁹

Assim, os bancos privados responderam de forma retardada, expandindo o financiamento habitacional com mais vigor somente a partir de 2008 – ou seja, coube à CEF sustentar o ciclo recente de expansão do crédito habitacional na sua fase inicial. O programa Minha Casa, Minha Vida, anunciado em março de 2009 com o objetivo de reduzir o déficit habitacional do país, por meio da construção de um milhão de residências para famílias de baixa renda, permitiu a sustentação do financiamento imobiliário apesar da crise financeira.

4.2 Atuação regional dos bancos públicos

Segundo Freitas e Paula (2009), a partir de um ponto de vista keynesiano, no qual o sistema bancário não atua meramente como intermediário financeiro, desempenhando ações ativas na alocação de recursos, a função de preferência pela liquidez também afeta a disposição em conceder crédito para determinada região, podendo manter ou ampliar desigualdades regionais.⁴⁰ No caso brasileiro, o problema assume contornos quase que dramáticos. A tabela 9 evidencia não somente o grau de concentração do crédito nas regiões mais ricas do país, como também mostra a trajetória recente de inexorável acentuação deste processo de concentração. Embora os dados não sejam abertos por instituições financeiras, duas hipóteses parecem explicar o fenômeno, as duas associadas ao processo de consolidação bancária ocorrido durante a década de 1990. Em primeiro lugar, constituiu estratégia deliberada do Banco Central promover a redução do número de bancos estaduais, importantes fontes de captação de depósitos e aplicação de recursos em suas respectivas regiões. Em segundo lugar, o processo de reestruturação ao qual o BB foi submetido durante a mesma década levou esta instituição a atuar segundo critérios de bancos privados.⁴¹ Vale dizer, a preferência pela liquidez do BB nas regiões mais

39. Salienta-se que diante da expansão do mercado de capitais, 21 empresas do ramo imobiliário lançaram ações na Bolsa de Valores de São Paulo. Em 2007, o segmento de construção captou quase R\$ 12 bilhões com ações. Os recursos foram destinados às obras em andamento, compra de terrenos e pagamento de dívidas.

40. Conforme Freitas e Paula (2009, p. 2): “Regiões que apresentam maior risco podem provocar maior preferência pela liquidez dos agentes econômicos e, dessa forma, a renda não consumida é utilizada para comprar riqueza não produtível (moeda e outros ativos líquidos), permitindo que determinadas regiões possam sofrer de insuficiência de demanda efetiva”.

41. Andrade e Deos (2007, p. 3), por exemplo, mostram que, apesar do controle acionário do Estado brasileiro e dos diferentes programas e ações de natureza pública, o BB atua “preponderantemente nos mesmos termos de um banco privado típico”.

pobres tende a assemelhar-se àquela dos bancos privados. Mesmo durante a crise financeira de 2008, quando o BB atuou de fato como banco público, provendo liquidez em um momento de reversão das expectativas e elevação da aversão ao risco, esta atuação tendeu a acentuar a desigualdade na distribuição do estoque de crédito. Não é difícil apreender que, se as atividades econômicas se concentram nas regiões mais ricas do país, também será nestas regiões que se dará a ação anticíclica.

TABELA 10

Participação do Estado no crédito total concedido – Brasil, 1994-2007

(Em %)

Estado/região	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DF	10,4	5,7	2,7	4,9	7,6	9,8	8,9	7,7	5	5,3	4,6	4,9	4,7	4,1
GO	1,2	2,2	1,8	4,2	1,7	1,4	1,4	1,3	1,3	1,6	1,8	1,9	1,9	1,7
MS	1,1	1,1	1,1	1	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8
MT	0,8	1,3	1,4	1,7	1,5	1,1	1	0,9	0,9	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1
Centro-Oeste	13,5	10,4	7,2	11,9	11,6	13,1	11,9	10,6	7,9	8,9	8,5	9,1	8,7	7,7
AL	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
BA	3,9	3,6	1,4	2,6	2,7	2,8	2,9	2,5	2	2,1	2	1,9	1,8	1,5
CE	1,6	1,8	2	1,3	1,3	1,1	1	1,1	0,8	0,9	1,1	1	0,9	0,8
MA	0,8	0,4	0,3	1,2	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
PB	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
PE	2,5	2,9	2,1	2	2	1,8	1,6	1,3	1,1	1	1,1	1,2	1,4	1,3
PI	0,2	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
RN	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3
SE	0,2	0,2	0,2	1	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,2
Nordeste	10,3	10	7,2	9,7	8,6	8,6	8,2	7,1	5,8	6	6,2	6,1	6,1	5,6
AC	0,1	0	0	0	0	0	0	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
AM	0,4	0,3	0,3	0,4	1,6	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
AP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
PA	0,6	0,6	8	2	0,8	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,7
RO	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
RR	0	0	0	0,1	0	0	0	0	0	0,1	0	0,1	0,1	0,1
TO	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Norte	1,3	1,2	8,8	2,9	2,8	1,5	1,3	1,2	1,1	1,2	1,4	1,5	1,6	1,5
ES	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	0,7	0,8	0,8	0,9	0,8
MG	5,7	6	4,8	4,7	4,6	4,8	5,1	4,7	4,8	5	5,6	6,4	5,2	5,1
RJ	17,9	11,1	6,7	7,5	10,3	9,9	11,2	8,5	8,7	8,4	7,9	7,5	6,9	6,6
SP	38,3	44,6	52,7	51,7	49,1	48,9	49,6	56,1	60,1	57,9	56,5	55,3	57,3	60,5
Sudeste	62,5	62,4	64,9	64,8	64,7	64,6	66,8	70,1	74,3	72	70,8	70,1	70,2	73
PR	4,4	9	5,5	4,5	4,7	5	4,7	4,8	4,5	4,8	5,2	5	5,3	5
RS	5,6	5,4	4,9	4,5	5,5	5,4	5,2	4,5	4,7	5,3	5,8	6,1	5,8	5,2
SC	2,3	1,7	1,6	1,7	2	1,9	1,8	1,7	1,8	1,9	2,1	2,2	2,2	2,1
Sul	12,4	16,1	12	10,8	12,2	12,3	11,7	11	10,9	12	13,1	13,3	13,3	12,2
Brasil	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: Freitas e Paula (2009, p. 8).

Ao que tudo indica a forma predominante de atuação do BB no sentido de atenuar as desigualdades regionais constitui a gestão do Fundo Constitucional para o Centro-Oeste. Não obstante o papel diminuto que estes recursos representam no total de ativos do banco, não se pode duvidar da sua importância para o fomento das atividades econômicas daquela região. A média de crédito destinada pelo BB à região Centro-Oeste era de pouco mais de 16% no ano de 2007 (tabela 11), o dobro da participação desta região no crédito total no país (tabela 10).

A CEF, como sugerido, especializada no financiamento habitacional, não é uma instituição de fomento ao desenvolvimento regional, muito embora se reconheça que a cadeia produtiva da construção civil pode ser estimulada pela expansão ao crédito habitacional. O que, diga-se de passagem, explica o ligeiro aumento da participação da região Nordeste na distribuição do estoque de crédito desta instituição nos anos de 2007 e 2008, conforme a tabela 11. O BNDES tende a reproduzir a estrutura desigual de concentração das atividades econômicas nas regiões mais ricas, de onde provém a maioria das demandas por financiamento e onde estão localizadas as empresas de maior porte, em geral, já estabelecidas no mercado e, portanto, com menor perfil de risco. Como agências regionais de fomento propriamente ditas, destacam-se o BNB e o Basa, gestores do FNE e do FNO, respectivamente. O FNE representa cerca de 60% das aplicações do BNB,⁴² o qual concentra a totalidade dos seus empréstimos e financiamentos na região Nordeste.⁴³ O Basa, por sua vez, concentra mais de 90% do seu saldo de empréstimos e financiamentos na região Norte.⁴⁴

42. O BNB opera, além do FNE, outros programas e fundos federais, tais como o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar. Conta, além de recursos próprios, com os do Fundo da Marinha Mercante (FMM), da Poupança Rural, dos depósitos especiais do FAT e de outros oriundos de parcerias com instituições internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

43. Conforme os dados da DEST/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

44. O Basa, além de sua principal fonte de recursos, o FNO, conta com recursos próprios e outras fontes, tais como Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA), depósitos especiais do FAT, repasses do BNDES, do Fundo da Marinha Mercante e do Orçamento Geral da União.

TABELA 11
Distribuição do estoque de crédito por instituição e por região – 2005-2009

BB	Crédito total				
	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Norte	4,16	4,10	4,20	3,77	4,15
Nordeste	10,47	10,29	10,88	10,71	11,72
Centro-Oeste	18,30	16,86	16,18	15,59	15,35
Sudeste	40,05	43,27	43,71	48,27	47,83
Sul	27,02	25,48	25,04	21,67	20,95
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
CEF	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Norte	4,08	4,15	4,68	4,26	3,46
Nordeste	13,64	14,30	19,64	17,40	13,28
Centro-Oeste	9,51	9,48	10,83	10,46	11,72
Sudeste	54,75	52,18	44,65	48,15	53,53
Sul	18,02	19,90	20,19	19,72	18,00
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
BNDES	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Norte	2,94	2,91	3,15	4,04	5,26
Nordeste	7,57	7,73	7,64	7,32	11,15
Centro-Oeste	4,32	4,49	4,83	7,26	7,70
Sudeste	63,48	63,78	64,49	65,09	61,48
Sul	21,69	21,08	19,89	16,29	14,41
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DEST.
Elaboração própria.

A distribuição regional do crédito industrial entre as cinco principais agências oficiais de fomento tende a reproduzir a distribuição regional da renda, com forte concentração das operações de crédito do BB, da CEF e do BNDES nas regiões Sudeste e Sul, como mostra a tabela 12. Na verdade, podem-se agrupar as cinco instituições em três grupos. No primeiro, englobando BB e CEF, o ciclo recente de crédito caracterizou-se por uma tendência de concentração do crédito na região Sudeste, alternando momentos de maior e menor intensificação deste processo, o que indica prevalecer a lógica privada que tem norteado a política financeira destas duas instituições no período recente. A eclosão da crise financeira contribuiu para concentrar definitivamente o crédito industrial na região Sudeste para as duas instituições, na medida em que foi o setor industrial um dos que mais se ressentiu da maior aversão ao risco que permeou os bancos privados.

TABELA 12
Distribuição regional do crédito ao setor industrial a partir das principais agências oficiais de fomento – 2005-2009¹

BB	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Norte	1,14	0,93	0,91	0,88	0,96
Nordeste	3,63	2,93	3,82	4,42	4,69
Centro-Oeste	6,32	4,75	3,97	3,67	4,23
Sudeste	63,85	70,30	68,31	73,03	73,15
Sul	25,05	21,09	22,99	18,01	16,97
Total	100	100	100	100	100
CEF	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Norte	1,22	1,29	1,86	1,63	1,23
Nordeste	11,32	11,85	14,12	12,14	9,39
Centro-Oeste	5,55	5,06	9,26	7,51	3,51
Sudeste	47,32	46,34	43,89	52,29	64,23
Sul	34,59	35,47	30,87	26,43	21,65
Total	100	100	100	100	100
BNDDES	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Norte	0,74	0,95	0,90	2,86	3,35
Nordeste	16,43	16,12	15,53	16,19	24,64
Centro-Oeste	2,82	2,82	3,45	6,04	7,60
Sudeste	70,03	69,69	69,48	63,63	56,55
Sul	9,97	10,42	10,65	11,28	7,86
Total	100	100	100	100	100
Basa	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Norte	92,41	92,62	91,57	91,09	93,30
Nordeste	1,27	1,07	1,18	1,00	0,58
Centro-Oeste	3,70	4,08	3,79	2,89	2,12
Sudeste	2,31	2,21	3,41	5,00	4,00
Sul	0,31	0,01	0,06	0,02	0,00
Total	100	100	100	100	100
BNB	2005	2006	2007	2008	2009 ¹
Nordeste	100	100	100	100	100
Total	100	100	100	100	100

Fonte: DEST.
Elaboração própria.
Nota:¹ Até agosto.

No segundo, o BNDDES, ao contrário, tem descrito uma trajetória de desconcentração, ainda que ligeira, entre 2005 e 2007, e bastante intensa a partir de 2008. Esta desconcentração tem privilegiado a região Nordeste, que passou a concentrar mais de 24% do crédito industrial deste banco, contra pouco mais de 16% do ano anterior. Não se trata aqui de um resultado da ação anticíclica do banco, mas do apoio financeiro que a instituição tem dado à região, em particular ao complexo industrial portuário de Suape.

No terceiro, o Basa e o BNB constituem casos à parte. O BNB, como sugerido, atua exclusivamente na região Nordeste. Nesse caso, o alvo da investigação – que não será objetivo deste capítulo – deveria ser as desigualdades intrarregionais. Isto é, verificar se as aplicações do BNB são destinadas aos estados e municípios nordestinos de maior dinamismo econômico, reproduzindo as desigualdades intrarregionais, ou se atuam efetivamente com o intuito de reduzi-las.⁴⁵ Análise semelhante deve ser efetuada para o Basa, com o adendo que esta instituição não atua exclusivamente na região Norte. Os dados da tabela 8 explicitam que, entre 2006 e 2009, o Basa vem ampliando, ainda que marginalmente, suas operações de crédito ao setor industrial para a região Sudeste.

Já a distribuição regional do crédito rural entre as principais agências de fomento segue um padrão distinto para cada instituição. De acordo com a tabela 13, no ano de 2009 o crédito rural do BB estava concentrado na região Sul, seguida das regiões Centro-Oeste e Sudeste, em uma clara tendência de desconcentração em favor do Sudeste. O BNB, segunda principal instituição responsável pelo crédito rural do país, como indicado, concentra 100% das suas operações de crédito na região Nordeste. O BNDES e o Basa, que detêm parcela residual do crédito rural, descreveram trajetórias distintas. O primeiro vem concentrando suas operações nas regiões Sudeste e Centro-Oeste, como resultado do maior apoio financeiro às cadeias de produção de açúcar e grãos (JESUS JR.; PAULA, 2009). O segundo não registrou, entre os anos de 2005 e 2009, operações de crédito rural para as regiões Sul e Sudeste, concentrando-se na região Norte por força das regras de gestão do FNO. A CEF, formalmente desobrigada de destinar parcela dos depósitos à vista ao crédito agrícola, não figura entre as mais importantes no crédito rural.⁴⁶

O padrão de distribuição do crédito habitacional do país é, ao que tudo indica, o mais desequilibrado. A análise da distribuição regional do crédito habitacional da CEF, entre os anos de 2005 e 2009, cujos dados constam da tabela 14, permite identificar dois momentos distintos, envolvendo as regiões Sudeste, Sul e Nordeste – a participação das demais regiões permanece estável durante todo o período: o primeiro, que vai de 2005 até 2008, de intensa desconcentração do Sudeste em favor do Nordeste e do Sul; e o segundo, que iniciou a partir de 2009, de intensa reconcentração em favor do Sudeste.

45. Para Almeida, Silva e Resende (2006), em grande medida, os recursos dos fundos constitucionais são destinados às áreas de maior dinamismo econômico dentro de cada região, o que pode contribuir para reduzir as desigualdades interregionais à custa de uma maior desigualdade intrarregional.

46. Ver, Banco Central do Brasil, *Manual do crédito rural*. Ver, também, Prates *et al.* (2009, p. 227).

TABELA 13
Distribuição regional do crédito ao setor rural a partir das principais agências
oficiais de fomento – 2005-2009¹

BB	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	3,40	3,70	3,88	3,36	3,43
Nordeste	7,33	7,49	7,72	7,53	7,72
Centro-Oeste	31,03	29,08	28,58	28,85	27,29
Sudeste	18,12	19,64	20,24	21,56	24,35
Sul	40,12	40,09	39,59	38,70	37,21
Total	100	100	100	100	100
BNDDES	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	–	–	3,13	5,98	15,42
Nordeste	19,20	18,63	17,97	5,98	4,94
Centro-Oeste	10,92	14,00	13,52	25,08	21,42
Sudeste	33,69	32,24	32,14	51,40	48,65
Sul	36,19	35,13	33,25	11,56	9,56
Total	100	100	100	100	100
Basa	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	94,63	93,26	92,61	92,87	92,97
Nordeste	2,57	3,47	4,13	4,69	4,67
Centro-Oeste	2,80	3,27	3,26	2,44	2,36
Sudeste	–	–	–	–	–
Sul	–	–	–	–	–
Total	100	100	100	100	100
BNB	2005	2006	2007	2008	2009
Nordeste	100	100	100	100	100
Total	100	100	100	100	100

Fonte: DEST.
Elaboração própria.
Nota:¹ Até agosto.

TABELA 14
CEF – Distribuição regional do crédito ao setor habitacional – 2005-2009¹

	2005	2006	2007	2008	2009
Norte	2,42	2,42	3,32	3,01	2,40
Nordeste	10,83	11,85	20,55	19,28	12,53
Centro-Oeste	9,03	9,34	11,50	11,58	9,38
Sudeste	61,86	58,27	45,05	45,38	55,13
Sul	15,86	18,13	19,58	20,76	20,56
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: DEST.
Elaboração própria.
Nota:¹ Até agosto.

4.3 Contribuição dos bancos públicos para aumentar o grau de bancarização

Muito embora existam poucos estudos sobre grau de bancarização da sociedade brasileira, os dados disponíveis apontam uma enorme concentração das agências bancárias nas regiões Sudeste e Sul. Em abril de 2009, 2.187 municípios – quase 40% do total – não possuíam agências bancárias nem postos de atendimento bancário (ver tabela 15). Os índices pioram nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

TABELA 15

Atendimento bancário no país – agências bancárias e postos de atendimento bancário (PAB) – número de municípios por região
(Em %)

Regiões	Município sem agência e sem PAB	Município com uma agência	Município com PAB e sem agência
Norte	61,9	19,4	1,8
Nordeste	57,0	28,0	0,2
Centro-Oeste	41,3	26,1	0,8
Sudeste	23,0	29,6	1,4
Sul	25,7	21,6	6,0
Brasil	39,2	26,3	2,0

Fonte: Bacen.
Elaboração própria.

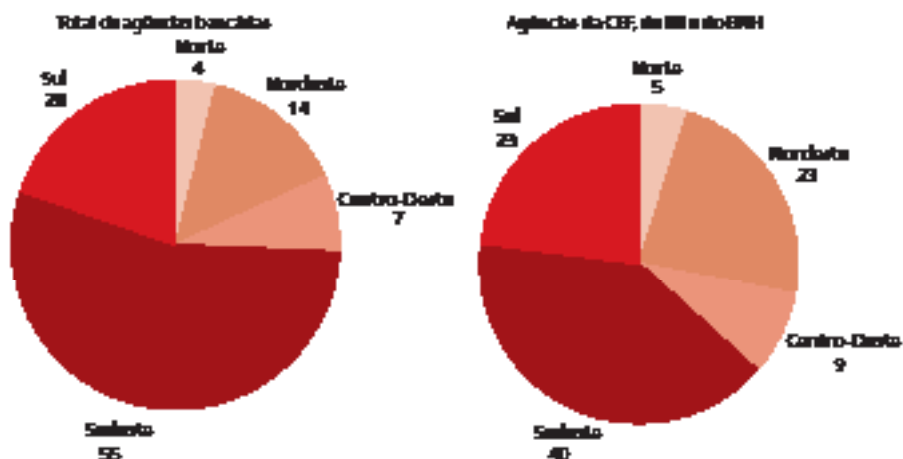
De acordo com o gráfico 7, o BB, a CEF e o BNB podem ser apontados com instituições responsáveis por um esforço de desconcentração das agências em benefício das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, na medida em que exibem, para estas regiões, indicadores superiores aos da média nacional. Destaca-se que o BB é a instituição bancária presente no maior número de municípios brasileiros: 3.442 municípios, contra 2.959 do segundo lugar, o Bradesco.⁴⁷ Faz parte deste esforço uma ampliação dos chamados correspondentes bancários, como as agências lotéricas, postais supermercados, padarias, lojas de materiais de construção e de móveis. Entretanto, em função das limitações inerentes à atuação dos correspondentes bancários, o esforço de bancarização deve considerar outros meios. Neste sentido, o Banco do Brasil criou uma subsidiária, o Banco Popular do Brasil – Lei nº 10.738/2003⁴⁸ – para conceder crédito de R\$ 50 a R\$ 500 ao setor informal da economia – sem acesso ao crédito consignado. O banco também atua na concessão de microcrédito, possuindo, ao término do ano de 2009, uma carteira de R\$ 674 milhões; e no Programa Nacional de

47. *Banco do Brasil e Bradesco disputam liderança no pioneirismo das agências no interior do Brasil*. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/mat/2009/11/21/banco-do-brasil-bradesco-disputam-lideranca-no-pioneirismo-das-agencias-no-interior-do-brasil-914872678.asp>>.

48. As taxas de juros nas operações do Banco Popular são de 2% a. a. Para garantir estas taxas de juros, os custos operacionais precisam ser compatíveis. Assim, praticamente 80% das operações do Banco Popular são realizadas por meio de *point of sales* (POS), ou seja, aparelhos que ficam em balcões, como os de crédito e débito em lojas, e não por agências convencionais; 10% por meio de quiosques simples; e os outros 10% restantes por meio de agências simplificadas – ou miniagências –, com dois microcomputadores.

Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) do governo federal, com uma carteira de R\$ 18,3 bilhões (BB, 2010). Apesar destas ações, o BB não é a principal instituição financeira a atuar no segmento de microcrédito, como mostra a tabela 15.⁴⁹

GRÁFICO 7
Distribuição das agências bancárias por região – abril de 2009
 (Em %)



Fontes: Bacen 2009 e Matijascic (2009, p. 75).

TABELA 16
Principais financiadores do microcrédito – Brasil, dezembro de 2008

Instituição	Carteira (R\$ milhões)	Participação (%)
BNB	362	51,2
Banco Real (real microcrédito)	88	12,4
BNDES	70	10,6
Outros	176	25,8
Total	708	100,0

Fonte: Cadastro do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

49. Salieta-se que o BB organizou o Programa Desenvolvimento Regional Sustentável, que não se restringe à área de atuação do FCO, por meio da mobilização de diversos agentes – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Sebrae; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, Embrapa; e governos –, procurando apoiar diversas atividades produtivas para que se tornem economicamente viáveis, tais como piscicultura, fruticultura, horticultura, bovinocultura, ovinocaprinocultura, mandiocultura, comércio de recicláveis e artesanato. A metodologia da articulação e mobilização de diferentes atores passou a envolver também associações, cooperativas, organizações não governamentais, universidades e governos municipais. Isto permitiu a elaboração de diagnósticos e de planos de negócios integrados de toda a cadeia de valor, incorporando as etapas de produção e distribuição.

O BNB é a maior instituição a atuar no segmento do microcrédito produtivo e orientado, tanto urbano como rural, sendo responsável pelas mais bem-sucedidas experiências brasileiras, o CrediAmigo – linha de microcrédito urbano – e o AgroAmigo – voltado para a agricultura familiar. Ambos os programas utilizam o aval solidário, por meio do qual três a dez microempresários formam um grupo que se responsabiliza pelo pagamento integral dos empréstimos e pelo apoio de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Apresentam baixíssima taxa de inadimplência, graças à metodologia de apoio técnico na concessão do crédito, que auxilia na estruturação da produção e modernização dos negócios. No âmbito do AgroAmigo, o BNB introduziu a figura do assessor de microcrédito rural, permitindo que cada agricultor seja visitado antes de assinar seu contrato, quando se calculam os fluxos de caixa dos pequenos empreendimentos e arbitram a capacidade de endividamento.⁵⁰ Em geral, o assessor de microcrédito rural é um técnico agrícola da região que conhece a comunidade. Com a proximidade passa a existir um compromisso de pagamento da dívida que não se estabelece com uma instituição abstrata e longínqua – o banco –, mas sim no âmbito de uma relação de reciprocidade entre quem atribui e quem recebe o financiamento (ABRAMOVAY, 2008).⁵¹ Em suma, o modelo desenvolvido pelo BNB combina orientação aos produtores e qualificação dos assessores de microcrédito, cuja remuneração é variável e vinculada ao desempenho das carteiras – cerca de dois mil clientes por assessor.⁵² Cada agência tem um comitê de crédito para a aprovação das propostas elaboradas pelos assessores.⁵³

O Banco da Amazônia também implementou, em dezembro 2007, o programa Amazônia Florescer, com base em uma metodologia de acompanhamento de crédito aos microempreendedores, em geral, oriundos do mercado informal. Até dezembro de 2009, foram liberados R\$ 6,9 milhões, beneficiando 8.897

50. O BNB contratou a empresa NeuroTech para criar um *credit scoring* a fim de facilitar o trabalho dos assessores, com base nos padrões observados na carteira de microcrédito. Com isto, pretende disponibilizar os sistemas de aprovação de crédito na internet e não apenas nas agências.

51. O mesmo ocorre com o Programa CrediAmigo, cujos assessores de crédito do Instituto Nordeste Cidadania realizam o levantamento socioeconômico para definição das necessidades de crédito por meio do relacionamento direto com os tomadores, no próprio local de trabalho. O programa de microcrédito produtivo e orientado urbano destina-se a pessoas que trabalham por conta própria, trabalhadores que atuam no setor informal da economia. Além de facilitar o acesso ao crédito, oferece aos tomadores acompanhamento e orientação sobre o planejamento do negócio para melhor aplicação dos recursos, possibilitando uma integração competitiva ao mercado. O programa também abre conta-corrente para todos os clientes do tomador, sem cobrar taxa de abertura e manutenção de conta, facilitando movimentação do crédito e o recebimento futuro. Os valores iniciais variam de R\$ 100,00 a 2.000,00, de acordo com a necessidade e o porte do negócio. Os empréstimos podem ser renovados e evoluem até R\$ 10.000,00, dependendo da capacidade de pagamento e estrutura do negócio, permanecendo esse valor como endividamento máximo do cliente.

52. Em geral, os assessores, contratados pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, começam ganhando R\$ 600 mais remuneração variável vinculada à geração de novos créditos e ao desempenho da carteira. A remuneração variável tende a reduzir o grau de inadimplência, uma vez que temendo diminuir seu salário, os assessores visitam os clientes com mais frequência e acompanham seus fluxos de caixa. O êxito do modelo levou outras instituições financeiras a disputarem os assessores – e suas carteiras – de crédito do BNB.

53. Os principais tipos de empréstimos são na modalidade de capital de giro, mas o programa também contempla aquisição de máquinas e equipamentos. Segundo Neri (2008, p. 41): o CrediAmigo “oferta hoje sozinho mais crédito que todos os outros programas brasileiros juntos”. Ver, também, Ribeiro e Carvalho (2006).

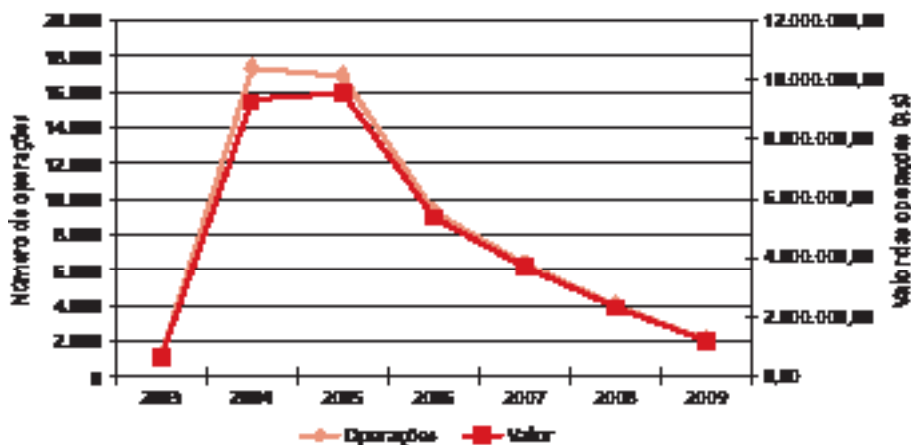
pequenos empreendedores. Desenvolveu ainda o programa Banco para Todos, pelo qual a instituição concede microcrédito à população de baixa renda para aquisição de bens de consumo e pequenos equipamentos – carrinhos de pipoca ou cachorro-quente, máquinas de costura etc. Criado em 2003, o programa liberou cerca de R\$ 32 milhões, atendendo 56.925 beneficiados. Aparentemente, os esforços do Basa em bancarizar a população atendida nas suas áreas de atuação tiveram seu auge nos anos de 2004 e 2005, quando uma forte demanda reprimida foi atendida pela instituição (tabela 17 e gráfico 8).

TABELA 17
Basa – número de contas simplificadas – 2003-2009

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Número de contas	1.547	16.647	8.491	3.545	2.851	3.287	3.966	40.334

Fontes: Basa e Gerência de Gestão de Programas Governamentais (GPROC).

GRÁFICO 8
Basa, programa banco para todos – 2003-2009



Fontes: Basa e GPROC.
Elaboração própria.

Também é importante mencionar a experiência do BNDES no segmento do crédito em pequena escala. Por meio de uma linha de crédito a pequenas empresas e pessoas físicas –microempreendedores, pequenos produtores rurais, transportadores autônomos de carga e transporte escolar –, o banco realizou desembolsos que totalizaram R\$ 13,3 bilhões no ano de 2008. O banco opera suas linhas de crédito em pequena escala por meio da rede bancária comercial e do cartão BNDES, pelo qual os financiamentos são disponibilizados e os custos de transação reduzidos (COUTINHO *et al.*, 2009).

Por fim, a CEF desenvolveu o programa denominado Caixa Fácil – antigo Caixa Aqui –, que oferece conta-corrente para indivíduos cujos saldos atinjam no máximo R\$ 1.000,00 e não possuam contas em outros bancos. O número dessas contas simplificadas, isentas de tarifas, evoluiu de 1.123 mil em 2003 para 7.066 mil em 2009 – uma taxa de crescimento nominal de quase 36% a.a.⁵⁴ Ou seja, trata-se explicitamente de uma modalidade voltada para garantir a bancarização da população de renda mais baixa.⁵⁵ Se, por um lado, estes dados indicam um esforço em expandir o grau de acesso da sociedade brasileira aos serviços bancários, especialmente os segmentos de renda mais baixa, por outro lado, os dados indicam dificuldades em garantir a bancarização das populações residentes nas regiões Norte e Centro-Oeste (tabela 17).⁵⁶

TABELA 18
CEF – distribuição do número de contas por região
(Em %)

Regiões	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Centro-Oeste	8,06	8,04	8,09	7,93	7,95	7,81	7,86
Nordeste	21,73	21,80	22,20	22,61	22,73	24,02	24,13
Norte	3,33	3,43	3,56	3,64	3,76	4,03	4,13
Sudeste	47,68	47,61	47,25	46,87	46,63	45,50	45,33
Sul	19,21	19,12	18,90	18,94	18,93	18,64	18,55

Fonte: CEF.
Elaboração própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados e os argumentos apresentados salientaram a importância dos bancos públicos federais em sua tradicional e histórica função de fomentar o desenvolvimento econômico brasileiro, em particular no financiamento de longo prazo dos grandes projetos de investimento, no financiamento dos setores agrícola e habitacional, suprimindo importantes lacunas deixadas pela iniciativa privada. Destacam-se o BNDES, o BB e a CEF.

Além disso, essas instituições deram suas contribuições para com o desenvolvimento regional. Chama atenção a forma mais limitada com a qual atuam, neste função, o BNDES, o BB e a CEF. Se, por um lado, parece evidente que os

54. Os clientes com renda até R\$ 700,00 mensais respondem por 19,7% das cadernetas de poupança e por 31,4% do crédito contratado pela CEF. Clientes com renda entre R\$ 700,00 e R\$ 3.000,00 respondem por 29,9% das cadernetas de poupança e por 34,1% das operações de crédito (CAIXA..., 2009, p. 19).

55. Não se pode deixar de salientar que a CEF responde pelo pagamento dos benefícios do Programa Bolsa Família, do Seguro Desemprego, do FGTS, do PIS e do Abono Salarial. Em 2009, foram realizadas 224.833 mil pagamentos.

56. Para promover a interiorização dos negócios, foram abertas 349 novas agências. Mas a aposta maior tem sido na expansão dos correspondentes bancários – quase 24 mil postos de atendimento, incluindo as lotéricas –, permitindo operar com menor custo e maior capilaridade.

créditos industrial e rural concentram-se nas regiões em que estas atividades são mais proeminentes, por outro lado, também é importante que tais instituições exerçam um papel mais ativo ao desconcentrar o crédito produtivo em direção às regiões mais pobres, garantindo o fomento regional e a redução das desigualdades econômicas. Investigar mais a fundo porque estas instituições ainda concentram suas operações de crédito nas regiões mais ricas constitui uma importante agenda de estudo. A criação de instituições específicas, tais como BNB e Basa, embora de indubitável relevância para as regiões em que operam, ainda não parece ser a solução definitiva.

Também no tocante à expansão do acesso da sociedade brasileira aos serviços bancários, sobretudo, dos segmentos mais pobres, os bancos públicos têm desempenhado papel fundamental, seja na concessão de microcrédito – com destaque para o BNB – na abertura de contas simplificadas e na expansão dos correspondentes bancários.

Pelos aspectos discutidos, a atuação dos bancos públicos federais surge como solução adequada para problemas de natureza estrutural da economia brasileira, o que por si só já justificaria a sua existência. Ademais, a crise financeira mostrou que os bancos públicos podem e devem contribuir para suavizar movimentos recessivos do ciclo econômico, em uma atuação nitidamente conjuntural. Neste particular, é curioso notar que a atuação dos bancos públicos tende a suprir lacunas deixadas pelos bancos privados, nacionais e estrangeiros, cuja aversão ao risco desencadeou uma contração abrupta do crédito. Os bancos públicos, com uma função de preferência pela liquidez diferente dos seus congêneres privados, contribuíram para mitigar os efeitos da crise pelo canal do crédito.

Finalmente, salienta-se que a despeito do papel relevante que os bancos públicos têm desempenhado na economia brasileira, não parecem capazes de responder sozinhos a uma aceleração persistente da demanda por recursos. Haverá sempre a necessidade de uma ação compartilhada entre as instituições públicas e as privadas, sobretudo, outros agentes financeiros de longo prazo – bancos de investimentos domésticos e estrangeiros, fundos de investimentos em infraestrutura, operações de *private equities* etc. – para sustentar um processo acelerado de desenvolvimento econômico e social.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Novas tecnologias para o financiamento da agricultura familiar. **Valor Econômico**, São Paulo, 15 jan. 2008.
- ALMEIDA, J. S. G. **Análise das instituições de financiamento públicas**. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: Ipea; PNUD, jan. 1998.
- ALMEIDA, J. S. G. *et al.* **Padrões de financiamento das empresas não financeiras no Brasil**. Subprojeto IV do Projeto de pesquisa – Estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos. Campinas: Fundação Economia de Campinas (Fecamp), Cecon, IE, UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2009.
- ALMEIDA, M. F.; SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1206).
- ANDRADE, R. P.; DEOS, S. S. **A trajetória do Banco do Brasil no período recente (2001-2006): banco público ou banco estatal “privado”?** Campinas: IE, UNICAMP, 2007 (Texto para Discussão, n. 136).
- ARAUJO, V. L. Bancos de desenvolvimento em uma perspectiva pós-keynesiana: uma abordagem introdutória. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2., 2009, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre 2009.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL (BACEN). **Boletim**, 2009. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?QEVSFN200904>>.
- BANCO DO BRASIL (BB). **Análise do desempenho**. Disponível em: <<http://www.bb.com.br/docs/pub/siteEsp/ri/pt/dce/dwn/4T09oAnaliseDesemp.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2010.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). **Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca**. Informe 2005: progreso económico y social em América Latina. Washington, DC, 2004.
- BARROS, J. R. M.; LOYOLA, G. J. L.; BOGDANSKI, J. **Reestruturação do sistema financeiro**. Brasília: Secretaria de Política Econômica/Ministério da Fazenda, jan. 1998.
- BARROS, J. R. M. *et al.* **O mercado de capitais brasileiro frente aos desafios impostos pelas negociações internacionais em serviços financeiros**. São Paulo: Bolsa de Valores de São Paulo (Bovespa) e Companhia Brasileira de Liquidação e Custódia (CBLC), nov. 2004.

BASLE COMMITTEE ON BANKING SUPERVISION (BCBS). **International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards**. Basle: BIS, Jul. 1988. Disponível em: <www.bis.org>.

BELLUZZO, L. G. M. Prefácio. *In*: MORRIS, C. R. **O crash de 2008: dinheiro fácil, apostas arriscadas e o colapso global do crédito**. São Paulo: Aracati, 2009, p. 9-29.

BELLUZZO, L. G. M.; ALMEIDA, J. S. G. **Depois da queda: a economia brasileira da crise da dívida aos impasses do Real**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

BERNARDINO, A. P. S. Fontes de recursos e atuação do BNDES sob uma perspectiva histórica. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 53-72, jun. 2005.

BOECHAT FILHO, D.; MELO, E. L.; CARVALHO, F. J. C. **O novo perfil do sistema financeiro**. Relatório Econômico. Rio de Janeiro: Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto, 2001.

CAIXA Econômica Federal: um redesenho para enfrentar novo ciclo. **Valor Financeiro**. São Paulo, 2009, p. 19.

CAPRIO, G. *et al.* **The future of state-owned financial institutions**. Conference Report, 18. Washington: Brookings Institution, 2004.

CARVALHO, C. E.; PINHEIRO, M. M. S. FGTS: avaliação das propostas de reforma e extinção. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 15, p. 49-83, dez. 2000.

CARVALHO, C. E.; STUDART, R.; ALVES JR., A. J. **Desnacionalização do setor bancário e financiamento das empresas: a experiência brasileira recente**. Brasília: Cepal, Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 882).

CARVALHO, D. F. Financiamento do FNO e seus impactos financeiros e socioeconômicos na indústria da região Norte. *In*: SANTANA, A. C. (Coord.). **O fundo constitucional de financiamento do Norte e o desenvolvimento da Amazônia**. Belém: M&S Editora, Banco da Amazônia, 2002, p. 348-473.

CARVALHO, F. J. C. Investimento, poupança e financiamento do desenvolvimento. *In*: SOBREIRA, R.; RUEDIGER, M. A. (Org.). **Desenvolvimento e construção nacional: política econômica**. Rio de Janeiro: FGV, 2005, p. 11-37.

CASTRO, L. B. **Regulação financeira: teoria, acordos de Basiléia e a experiência recente do BNDES**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, IE, Rio de Janeiro, 2009.

CHO, Y. J.; SHENG, A. Risk management and stable financial. *In*: CAPRIO, G.; HONOHAN, P.; VITTAS, D. (Ed.). **Financial sector policy for developing countries: a reader**. Washington: World Bank, Oxford University Press, 2002.

CINTRA, M. A. M. **Uma visão crítica da teoria da repressão financeira**. Campinas: UNICAMP; São Paulo: FAPESP, 1999.

_____. **Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos**. Relatório I do Projeto de pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Campinas: Cecon, IE, UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2007a. Mimeografado.

_____. **Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS)**. Relatório II do Projeto de pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Campinas: Cecon, IE UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2007b. Mimeografado.

_____. **Fundos Constitucionais de Financiamento (do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste)**. Relatório III do Projeto de pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento – Subprojeto IX. Crédito direcionado e desenvolvimento econômico no Brasil: o papel dos fundos públicos. Campinas: Cecon, IE, UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, jan. 2008. Mimeografado.

_____. Crédito público e desenvolvimento econômico: a experiência brasileira. *In*: FERREIRA, F. M. R.; MEIRELLES, B. B. (Org.). **Ensaio sobre economia financeira**. Rio de Janeiro: BNDES, 2009, p. 57-108.

COSTA NETO, Y. C. **Bancos oficiais no Brasil: origem e aspectos de seu desenvolvimento**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

COSTA, F. N. Crédito dirigido pela demanda. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 jun. 2004. Tendências/Debates, p. A3.

COUTINHO, L. *et al.* **Perspectivas e desafios para inclusão financeira no Brasil: visão de diferentes atores**. Brasília: Banco Central do Brasil, 2009.

DEOS, S. **Fundos Constitucionais de Financiamento: FCO, FNO e FNE**. Relatório do Projeto de Pesquisa – Análise das restrições ao uso dos Fundos Públicos – FGTS, FAT e Fundos Constitucionais de Financiamento (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) – e Propostas de Aperfeiçoamento. Campinas: IE,

UNICAMP; São Paulo: Dieese/Ministério do Trabalho, 2007.

FARHI, M. **Derivativos de crédito**. Subprojeto IV do Projeto de Pesquisa – Estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos. Campinas: FECAMP, Cecon, IE, UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2009.

FARHI, M.; BORGHI, R. A. Z. Operações com derivativos financeiros das corporações de economias emergentes. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 169-188, 2009.

FREITAS, A. P. G.; PAULA, L. F. Concentração regional do crédito e consolidação bancária no Brasil: uma análise pós-real. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 37., 2009, Foz do Iguaçu. **Anais**. Foz do Iguaçu: ANPEC, 2009.

FREITAS, J. **Estabilidade financeira em países em desenvolvimento e Acordos de Basiléia**. 2008. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, IE, Campinas, 2008.

FREITAS, M. C. P. A natureza particular da concorrência bancária e seus efeitos sobre a estabilidade financeira. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 9, p. 51-84, jun. 1997.

_____. A abertura do sistema bancário brasileiro ao capital estrangeiro. *In*: FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M. (Coord.). **Abertura do sistema financeiro** brasileiro nos anos 90. São Paulo: FUNDAP, FAPESP, 1999.

_____. Política financeira, fragilidade e reestruturação bancária. *In*: CARNEIRO, R. (Org.). **Gestão estatal no Brasil: armadilhas da estabilização (1995-1998)**. São Paulo: FUNDAP, 2000, p. 237-295.

_____. **Transformações institucionais do sistema bancário brasileiro**. Relatório do Projeto de Pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento. Campinas: UNICAMP, IE, Cecon; Rio de Janeiro: BNDES, 2007. Mimeografado.

_____. Os efeitos da crise global no Brasil: aversão ao risco e preferência pela liquidez no mercado de crédito. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 23, n. 66, p. 125-145, 2009.

FREITAS, M. C. P.; PRATES, D. M. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 17, p. 81-111, 2001.

FRY, M. In favour of financial liberalization. **The Economic Journal**, Oxford, UK, v. 107, n. 442, p. 754-770, May 1997.

GURLEY, J. G.; SHAW, E. S. Financial aspects of economic development. **The American Economic Review**, Pittsburgh, PA, v. 45, n. 4, p. 515-538, Sept. 1955.

HERMANN, J. Bancos públicos em sistemas financeiros maduros: perspectivas teóricas e desafios para os países em desenvolvimento. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO KEYNESIANA BRASILEIRA, 2., 2009, Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre, 2009.

JESUS JR., C.; PAULA, S. R. L. **O BNDES e a agroindústria**. Informe Setorial, n. 11. Rio de Janeiro: BNDES, maio de 2009.

JUNG, N. L. **As mudanças no Banco do Brasil na década de 1990**: identificação, causas e consequências. 2004. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Porto Alegre, 2004.

KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. Londres: Macmillan, 1936 (Tradução brasileira. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985. Coleção: Os economistas).

_____. The general theory of employment. **The Quarterly Journal of Economics**, Cambridge, MA, v. 51, n. 2, p. 209-223, Feb. 1937a (Tradução Tamás Szmrecsányi (Org.). **A teoria geral do emprego**. São Paulo: Ática, p. 167-179).

_____. The “ex-ante” theory of the rate of interest. **Economic Journal**, Oxford, UK, v. 47, n. 188, p. 663-669, Dec. 1937b.

MACHADO, V. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 3-14, dez. 2006.

MATIJASCIC, M.(Org.). **Presença do Estado no Brasil**: federação, suas unidades e municipalidades. Brasília: Ipea, 2009. CD ROM.

MATOS, E. N. Fundos constitucionais de financiamento. **Boletim Regional**: informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, n. 2, p. 26-35, maio/ago. 2006a.

_____. Fundos constitucionais de financiamento. **Boletim Regional**: informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Brasília, n. 3, p. 29-34, set./dez. 2006b. Parte II.

MCKINNON, R. I. **Money & capital in economic development**. Washington: The Brookings Institution, 1973.

MESQUITA, M. M. C.; TORÓS, M. Gestão do Banco Central no pânico de 2008. *In*: GARCIA, M.; GIAMBIAGI, F. (Org.). **Risco e regulação**: por que o Brasil enfrentou bem a crise e como ela afetou a economia mundial. Rio de Janeiro: Campus, p. 189-206, 2010.

MICCO, A.; PANIZZA, U. **Bank ownership and lending behavior**. Washington: Research Department, Inter-American Development Bank, Nov. 2004 (Working Paper, n. 520).

MICCO, A.; PANIZZA, U.; YAÑEZ, M. **Bank ownership and performance**. Washington: Research Department, Inter-American Development Bank, Nov. 2004 (Working Paper, n. 518).

NERI, M. (Org.). **Microcrédito, o mistério nordestino e o grameen brasileiro**: perfil e performance dos clientes do CrediAmigo. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

NOVAES, A. Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional. *In*: PINHEIRO, A. C.; OLIVEIRA FILHO, L. C. (Org.). **Mercado de capitais e bancos públicos**: análise e experiências comparadas. São Paulo: Contra Capa Livraria; ANBID, 2007, p. 35-132.

OLIVEIRA, G. C. **Estrutura patrimonial e padrão de rentabilidade dos bancos privados no Brasil (1970-2008)**: teoria, evidências e peculiaridades. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, J. J. **A gestão do crédito rural no Brasil sob a globalização financeira**: o período 1995-2001. 2003. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, IE, Campinas, 2003.

PRATES, D. M.; CINTRA, M. A. M.; FREITAS, M. C. P. O papel desempenhado pelo BNDES e diferentes iniciativas de expansão do financiamento de longo prazo no Brasil dos anos 90. **Economia e Sociedade**, Campinas, n. 15, p. 85-116, 2000.

PRATES, D. M. *et al.* **Mercado de crédito bancário**. Subprojeto III do Projeto de pesquisa – Estudos sobre as perspectivas da indústria financeira brasileira e o papel dos bancos públicos. Campinas: Fecamp, Cecon, IE, UNICAMP; Rio de Janeiro: BNDES, nov. 2009.

PROCHNIK, M. Fontes de recursos do BNDES. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 4, p. 143-180, dez. 1995.

PROCHNIK, M.; MACHADO, V. Fonte de recursos do BNDES: 1995-2007. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 29, p. 3-34, jun. 2008.

RIBEIRO, C. T.; CARVALHO, C. E. **Do microcrédito às microfinanças**: desempenho financeiro, dependência de subsídios e fontes de financiamento. São Paulo: PUCSP, EDUC e FAPESP, 2006.

ROMERO, C.; RIBEIRO, A. Os bastidores da crise. **Valor Econômico**, São Paulo, 13 nov. 2009.

SALVIANO JR., C. **Bancos estaduais**: dos problemas crônicos ao Proes. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.

SANTOS, V. M. Por dentro do FAT. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 26, p. 3-14, dez. 2006.

SHAW, E. S. **Financial deepening in economic development**. New York: Oxford University Press, 1973.

STIGLITZ, J. **The Role of the State in financial markets**. Washington: The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics, 1993.

STUDART, R. O sistema financeiro e o financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 13, n. 1, 1993.

TORRES FILHO, E. T. **Direcionamento do crédito**: papel dos bancos de desenvolvimento e a experiência recente do BNDES. Rio de Janeiro: ANBID, 2007.

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT (UNCTAD). **Trade and Development Report**. Geneva, 2008.

VIDOTTO, C. A. O sistema financeiro brasileiro nos anos noventa: um balanço das mudanças estruturais. 2002. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, IE, Campinas, 2002.

_____. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1, p. 57-84, jan./jun. 2005.

VITTAS, D.; CHO, Y. J. **Credit policies**: lessons from East Asia. Washington: The World Bank, 1995 (Policy Research Working Paper, n. 1.458).

YEYATI, E. L.; MICCO, A.; PANIZZA, U. Should the government be in the banking business? The role on State-owned and development banks. **Paper prepared for the seminar Governments and Banks: Responsibilities and Limits**, IDB-IIC Annual Meetings, Lima, Peru, 28 Mar. 2004.

_____. A reappraisal of state-owned banks. **Economia**, Cambridge, MA, v. 7, n. 2, p. 209-247, 2007.

ZYSMAN, J. **Governments, markets and growth**: financial systems and the politics of industrial change. Londres: Martin Robertson, 1983.

FUNDOS PÚBLICOS DO GOVERNO FEDERAL: ESTADO DA ARTE E CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem o propósito de apresentar o estado da arte dos principais fundos públicos do governo federal brasileiro: o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Fundos Constitucionais de Financiamento das regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), além dos fundos setoriais atrelados às áreas de ciência e tecnologia. Em comum, pode-se entender que estes mecanismos constituem-se como fundos contábeis e financeiros, garantindo acumulação patrimonial, fluxos constantes de receita por estarem vinculados a fontes de arrecadação, além de gestão financeira específica e compartilhada, ao instituírem conselhos de gestão, que são utilizados pelo poder público para administrar recursos recebidos da sociedade ou de outros entes federativos, vinculando-os a determinadas políticas públicas. Entretanto, o cotejamento destes instrumentos de política permite concluir que são distintos seus mecanismos de funcionamento, assim como são múltiplos seus objetivos.

Para além da descrição histórica do surgimento de cada um dos fundos que se segue na seção 2, serão cotejadas as institucionalidades e os mecanismos de funcionamento destes fundos, relacionando suas finalidades e formas de gestão, tratados na seção 3. A seção 4, por sua vez, apresentará os instrumentos de política pública que são viabilizados por meio destes fundos, ao passo que a seção 5 trará informações acerca do desempenho recente, tanto dos fundos quanto dos resultados de instrumentos de política por eles amparados. Por fim, nas considerações finais serão discutidos os demais aspectos que mereceriam ser ainda aprofundados em agendas de estudo de políticas públicas.

2 UM BREVE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DOS FUNDOS

O Fundo de Garantia do Tempo de Serviço foi criado em 1966 substituindo o regime de indenização por rescisão do contrato de trabalho então vigente. A Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943, estabelecia a indenização ao trabalhador demitido, na base de um salário mensal por ano trabalhado ou período acima de seis meses, e determinava que o trabalhador adquiriria estabilidade

ao completar dez anos na mesma empresa, só podendo ser demitido por falta grave ou circunstâncias de força maior, devidamente comprovadas, com direito à indenização por tempo de serviço em dobro, no caso de extinção da empresa. Esta regulação acabava por provocar um enrijecimento no mercado de trabalho, além de onerar sobremaneira as empresas com passivos trabalhistas, o que justificou a concepção e a implantação de um instrumento nos moldes do FGTS.

Por outro lado, pode-se creditar também às origens do fundo o papel mais proeminente que o Estado passa a ter nas décadas de 1960 e 1970, na provisão de infraestrutura e insumos básicos, o que demandou a construção de um sistema de financiamento específico para atender estes setores da economia, assegurando um fluxo de recursos estável e em grandes volumes. O reordenamento financeiro do setor público, por meio da reforma tributária de 1966, foi marco importante para dotar o Estado de capacidade de investimento. Assim, os fundos públicos de poupança compulsória, como o FGTS passaram também a operar como mecanismos para o financiamento da habitação, infraestrutura e investimentos das empresas estatais.

O programa que engendrou a concepção do Fundo de Amparo ao Trabalhador, o seguro-desemprego, criado em 1985, era custeado inicialmente com recursos do Tesouro. Em sua criação, devido a suas reduzidas dimensões, o programa não representava dispêndios públicos muito onerosos. Contudo, logo já se colocava a perspectiva de ampliação da cobertura do programa em função não apenas da revisão dos requisitos de acesso, como também da conjuntura recessiva que se desenhara, sobretudo a partir de meados desta década. Assim, o projeto de criação do FAT, constituído por recursos do PIS/PASEP,¹ tornou-se parte integrante da Constituição Federal (CF) de 1988. A Constituição Federal previu ainda a criação de uma contribuição das empresas que observassem índices de demissão acima da média setorial e que, deste modo, estivessem aumentando os índices de rotatividade da mão de obra, mecanismo que não foi instituído.

Da mesma forma que o FGTS, também o FAT foi concebido para atuar como importante instrumento de fomento ao desenvolvimento econômico, sendo que a mesma Constituição Federal determinou que 40% dos recursos arrecadados pelo fundo fossem destinados ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com o propósito de financiar diversas linhas e programas de desenvolvimento econômico. Posteriormente, na década de 1990,

1. O fundo PIS/PASEP nasceu da junção, em 1975, do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), que garantiam a trabalhadores empregados com carteira assinada e funcionários públicos o direito a um percentual, seja do faturamento bruto das empresas, seja da receita líquida da União, estados ou municípios, conforme o caso. Até o início da década de 1990 o PIS/PASEP era constituído pelo conjunto das contas individuais devidamente remuneradas na forma da lei. Tratava-se, pois, de uma ação governamental cujo conjunto de beneficiários era composto pelos trabalhadores diretamente envolvidos no programa, quais sejam, os empregados dos setores público e privado efetivamente cadastrados na forma da lei.

outros instrumentos de fomento ao desenvolvimento econômico foram instituídos, utilizando recursos provenientes do excedente não utilizado para os pagamentos do Programa Seguro-Desemprego, sendo operados por outros bancos públicos federais, para além do BNDES. Estas novas linhas de financiamento foram concebidas com o propósito de beneficiar principalmente pequenas empresas, e o objetivo de gerar emprego e renda neste segmento.

Os fundos constitucionais – FNO, FNE e FCO – também surgem com a promulgação da CF/88, com o objetivo de promover programas de financiamento aos setores produtivos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Estes três fundos foram concebidos com a lógica de destinar parte da arrecadação tributária para as regiões mais carentes, visando à promoção do desenvolvimento econômico e social daquelas regiões, por intermédio de programas de financiamento aos setores produtivos. São, portanto, fundos de fomento para o desenvolvimento regional, sendo que diferentemente do FGTS e do FAT, não possuem outros programas de auxílio ao trabalhador desempregado associados a eles.

Estes três fundos são então constituídos por meio de transferências constitucionais que, por sua vez, são parcelas de recursos arrecadados pelo governo federal transferidas para estados, Distrito Federal e municípios, conforme estabelecido na Constituição. As principais transferências compõem o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Mas também são consideradas transferências constitucionais os fundos constitucionais. Os recursos de todas estas transferências constitucionais provêm da arrecadação das receitas do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

Por fim, a instituição dos fundos setoriais está associada à implantação de um novo instrumento de política científica e tecnológica no país, a partir da percepção de que o novo Sistema Nacional de Inovação, concebido no início da década de 1980, assim como ocorria com as fontes para financiamento da infraestrutura e desenvolvimento econômico, também carecia de constância e volumes significativos de fluxos financeiros, não contemplando assim importantes agentes do processo inovativo, implicando em dificuldades de promoção e gestão das atividades promovidas em seu âmbito.²

2. Cabe destacar aqui que antes da criação dos fundos setoriais destinados ao desenvolvimento da ciência e tecnologia na década de 1980, a área de ciência e tecnologia no Brasil já havia contado com o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), criado em 1969, que teve como objetivo proporcionar autonomia financeira ao sistema nacional de ciência e tecnologia ao contemplá-lo com recursos orçamentários e empréstimos do exterior. Entretanto, a configuração de tal fundo não evitou as discontinuidades e a falta de recursos para esta área haja vista a progressiva restrição fiscal imposta pela União. Naquele contexto, os ministérios buscaram na vinculação de recursos orçamentários a alternativa para o financiamento de seus respectivos setores. Lógica esta que conduziu aos fundos setoriais. O direcionamento de recursos governamentais para setores industriais específicos é prática documentada desde o início da década de 1980, a partir de quando se passa a observar a introdução de programas de financiamento à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) setorial em vários países.

A lógica de setorialidade introduzida no sistema de ciência e tecnologia no Brasil pautou-se também no propósito de vincular recursos ao setor de ciência e tecnologia, a partir do financiamento de uma série de instrumentos criados para a promoção de um Sistema Nacional de Inovação. Pode-se afirmar, além disso, que os fundos setoriais vieram também para garantir que a pesquisa científica e tecnológica, em setores privatizados ou abertos à concorrência na década de 1990, não tivesse solução de descontinuidade, colocando em risco a capacitação já alcançada no país.

Em comum, pode-se entender que esses mecanismos constituem-se como fundos contábeis e financeiros, garantindo acumulação patrimonial, fluxos constantes de receita por estarem vinculados a fontes de arrecadação, além de gestão financeira específica e compartilhada, ao instituírem conselhos de gestão, que são utilizados pelo poder público para administrar recursos recebidos da sociedade ou de outros entes federativos, vinculando-os a determinadas políticas públicas. Assim, este tipo de instrumento garante disponibilidade de recursos para além dos exercícios fiscais e orçamentários, e o patrimônio acumulado permite o desenho e execução de programas de fomento ao desenvolvimento econômico e tecnológico.

Em suma, ao se constituir um fundo, institui-se uma conta especial, voltada para a gestão e o controle financeiro. Isto possibilita identificar, com clareza: as fontes de receita; os valores e datas de ingresso dos recursos; a natureza das despesas realizadas; os valores e datas de usos dos recursos; e os eventuais rendimentos das aplicações financeiras. É importante observar por fim que a lógica de gestão via mecanismo de constituição de fundos torna-os sensíveis aos ciclos econômicos, posto que boa parte de suas fontes de receita estão atreladas a instrumentos de arrecadação fiscal, por sua vez também sensíveis a mudanças conjunturais e estruturais na economia. Assim, uma redução expressiva das contribuições correntes tende a provocar expressivos desequilíbrios, com a possibilidade de se inviabilizar o atendimento dos propósitos de políticas públicas financiados por recursos desta natureza, e a execução dos programas a eles vinculados. Assim, apesar da blindagem contábil e financeira, a constituição de mecanismos desta natureza não garante completamente a existência contínua de recursos para os propósitos de políticas a que se destinam, sendo preocupação de sua gestão a preservação e evolução patrimonial.

3 INSTITUCIONALIDADE E FUNCIONAMENTO DOS FUNDOS

3.1 Múltiplos objetivos

O principal objetivo de criação do FGTS é o de proteger o trabalhador, regido pela CLT, contra demissões sem justa causa, mediante a formação

de um pecúlio a ser recebido quando da eventual demissão. Este pecúlio também pode ser disponibilizado por ocasião da aposentadoria ou morte do trabalhador. Ou seja, pode-se entender que a finalidade deste fundo é propiciar uma espécie de seguro social que auxilie os trabalhadores no período de inatividade, além de servir como indenização por dispensa de emprego sem justa causa. Este instrumento também contribui para um maior dinamismo do mercado de trabalho, ao mitigar o custo de passivos trabalhistas das empresas.

Assim, o FGTS assemelha-se a uma conta de previdência individual. É distinto, portanto, das garantias sociais básicas e genéricas asseguradas pelas políticas sociais, como o seguro-desemprego, que é um direito do cidadão que perde seu emprego, independentemente de contribuições prévias. Além disso, o FGTS também tem como objetivo possibilitar ao trabalhador a formação de um patrimônio, via aquisição de imóveis. Pode-se afirmar que este fundo também tem como finalidade garantir uma fonte de financiamento para habitação, sendo que seus recursos inicialmente foram incorporados ao Sistema Financeiro da Habitação (SFH).

Esse mecanismo de acumulação patrimonial permite que os recursos não resgatados do fundo sejam destinados para programas de fomento, permitindo o financiamento de setores considerados prioritários para o desenvolvimento econômico e social, tais como habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana. Estes mecanismos de financiamento serão o principal objeto de apreciação deste artigo, no âmbito dos instrumentos de política pública derivados do FGTS.

O FAT também foi concebido para beneficiar os trabalhadores. Entretanto, diferentemente do FGTS, não possui a lógica de formar patrimônios individuais. Sua finalidade é garantir recursos ao custeio do Programa do Seguro-Desemprego e do Abono Salarial, sendo que também foi concebido para financiar programas de desenvolvimento econômico a cargo do BNDES. Entretanto, no decorrer dos últimos anos a existência do fundo permitiu que se financiasse uma série de outros instrumentos de políticas públicas de emprego, que buscam integrar um sistema público de emprego, assim como outros programas de crédito e desenvolvimento econômico executados por bancos públicos federais.

As principais ações, do sistema público de emprego, financiadas pelo FAT são: o seguro-desemprego, a intermediação de mão de obra, a qualificação social e profissional, a orientação profissional, a certificação profissional, as pesquisas e informações do trabalho e o fomento às atividades autônomas e empreendedoras.

Quanto aos instrumentos de crédito relacionados ao fundo, vale enfatizar o propósito específico de canalizar recursos voltados para o financiamento de micro e pequenos negócios, que são importantes geradores de trabalho, emprego e renda, e que historicamente enfrentam muitos obstáculos para obtenção de crédito no sistema financeiro nacional.

Os fundos constitucionais, FNO, FNE e FCO, têm o objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social daquelas regiões, por intermédio de programas de financiamento aos setores produtivos, visando principalmente aumentar a produtividade dos empreendimentos, gerar novos postos de trabalho, elevar a arrecadação tributária e melhorar a distribuição de renda. Estes instrumentos de crédito operam com lógica análoga aos instrumentos de crédito financiados pelo FAT, exclusivamente operados pelos bancos oficiais federais.

A concessão de financiamento com recursos dos fundos constitucionais de financiamento é exclusiva para empreendedores dos setores produtivos das três regiões acima assinaladas. Recebem tratamento preferencial os projetos de atividades produtivas de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas; as atividades que utilizem intensivamente matérias-primas e mão de obra locais; e a produção de alimentos básicos para a população. A análise dos pedidos de empréstimos procura levar em conta a preservação do meio ambiente e busca incentivar a criação de novos centros, atividades e polos de desenvolvimento que possam reduzir as diferenças econômicas e sociais entre as regiões.

Empreendimentos não governamentais de infraestrutura econômica também podem ser financiados com recursos dos fundos constitucionais, tais como energia, telecomunicações, transporte, abastecimento de água, produção de gás, instalação de gasodutos e esgotamento sanitário.

Por fim, os fundos setoriais de ciência e tecnologia constituem instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação no país. Operam atualmente 17 destes fundos setoriais, sendo 15 relativos a setores específicos – Fundo Setorial do Audiovisual, Fundo CT-Aero, Fundo CT-Agro, Fundo CT-Amazônia, Fundo Setorial de Transporte Aquaviário e Construção Naval, Fundo CT-Biotec, Fundo CT-Energ, Fundo CT-Espacial, Fundo CT-Hidro, Fundo CT-Info, Fundo CT Mineral, Fundo CT-Petro, CT-Saúde, Fundo CT-Transporte e Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel) – e dois transversais. Destes dois, um é voltado à interação universidade – empresa, o Fundo Verde-Amarelo (FVA), ao passo que o outro é destinado a apoiar a melhoria da infraestrutura de instituições científicas e tecnológicas, o Fundo de Infraestrutura.

Desde sua implantação, os fundos setoriais têm se constituído no principal instrumento do governo federal para alavancar o sistema de ciência, tecnologia

e inovação do país. Eles visam à execução de projetos em instituições científicas e tecnológicas, que objetivam geração de conhecimento, além de sua transferência para empresas. Também procuram estimular maior investimento em inovação tecnológica por parte das empresas, contribuindo para melhorar seus produtos e processos, e equilibrar a relação entre investimentos públicos e privados em ciência e tecnologia. Além disso, pode-se considerar que os fundos setoriais também têm propósitos de política de integração nacional, pois ao menos 30% dos seus recursos são obrigatoriamente dirigidos às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, almejando a desconcentração das atividades de CT&I e a consequente disseminação de seus benefícios.

3.2 Desenho institucional e gestão

O FGTS é formado por contribuições compulsórias extraídas das folhas de pagamentos dos trabalhadores formais, contribuições estas reguladas pelo poder público. Portanto, decorrem disto direitos e prerrogativas do governo, em termos de gestão e direcionamento dos recursos, além de obrigações de zelar pelo patrimônio acumulado e de assegurar as condições que garantam a liquidez das contas no momento em que seus titulares possam sacar os recursos a que têm direito.

Este desenho financeiro e institucional impõe que o fundo garanta a remuneração dos depósitos com juros reais, preservando o valor das quotas a que cada trabalhador tem direito. A despeito disto, a sua lógica financeira de funcionamento garante também a destinação dos recursos acumulados para áreas e atividades que sejam objetivos de políticas públicas, principalmente programas de fomento ligados a áreas de habitação, saneamento e infraestrutura urbana. Ou seja, o desenho institucional do fundo permite conciliar a lógica financeira de administração patrimonial com a lógica de política pública.

Em decorrência de sua natureza jurídica, o fundo é um ente despersonalizado que não se constitui um órgão ou entidade da administração direta ou indireta do Poder Executivo, bem como não é dotado de estruturas administrativa e operacional, ficando a cargo dos órgãos e da entidade assegurar as atividades relativas à gestão dos recursos do FGTS.

O Ministério das Cidades exerce a função de gestor da aplicação do FGTS. Cabe-lhe, nesta qualidade, a responsabilidade legal pela seleção e hierarquização dos projetos a serem contratados. Ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) cabe a fiscalização e a apuração das contribuições ao FGTS, bem como a aplicação das multas decorrentes de infrações a esta legislação; esta tarefa é exercida pela Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT), órgão integrante da estrutura deste ministério.

O agente operador do FGTS é a Caixa Econômica Federal (CEF), banco público federal vinculado ao Ministério da Fazenda (MF), sendo ela responsável por todas as atividades operacionais, destacando-se entre estas, as relativas a: *i*) centralização das contas vinculadas; *ii*) controle da rede arrecadadora; *iii*) avaliação da capacidade econômica e financeira dos tomadores de recursos do FGTS; *iv*) implementação de atos de alocação de recursos e concessão de créditos; e *v*) risco de crédito das operações com recursos do FGTS.

O FGTS possui também um Conselho Curador do FGTS (CCFGTS), colegiado tripartite composto por representantes dos trabalhadores, dos empregadores e do governo federal.³ Este colegiado pode ser considerado a instância máxima de gestão e administração do fundo. O conselho curador dispõe de uma secretaria executiva, estabelecida na estrutura do MTE, função esta que vem sendo exercida pela Coordenação-Geral do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (CGFGTS).

Os conselhos, como instância de representação e de participação da sociedade na gestão pública, assumem sua feição atual a partir de 1988. Contudo, a despeito de certas características gerais, os conselhos têm conformações distintas, associadas à composição e à função que exercem, ou à realidade de cada área de atuação. Apesar de não executar diretamente programas e ações de governo, o conselho curador do FGTS, ao estabelecer as diretrizes e os programas de aplicação dos recursos do FGTS, adota indicadores sociais objeto das políticas públicas de habitação e de saneamento básico. Assim, os recursos do orçamento operacional do fundo são distribuídos por área de aplicação e unidades da federação de acordo com os indicadores de déficit habitacional e população urbana, na área de habitação popular, e déficit de água e esgoto e população urbana, na área de saneamento básico.

O orçamento do FGTS apresenta características bastante distintas do Orçamento Geral da União (OGU). Ele é elaborado por meio de planos plurianuais e de orçamentos anuais. Cabe ao Conselho Curador do FGTS definir as diretrizes de alocação com base nas quais os planos e orçamentos são elaborados. Por sua vez, ao gestor da aplicação cabe definir as premissas que nortearão o agente operador no trabalho de elaboração das peças orçamentárias, que são submetidas ao conselho curador, para apreciação e aprovação. Após a aprovação

3. Integram o conselho do FGTS pelo governo: o ministro do Trabalho e Emprego, que exerce a sua presidência; o ministro das Cidades, que exerce a vice-presidência; um representante do MF; um representante do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG); um representante do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); um representante da Caixa Econômica Federal (agente operador); um representante do Banco Central do Brasil (Bacen); e um Coordenador-Geral do FGTS, da Secretaria-Executiva do Ministério do Trabalho e Emprego, que exerce a Secretaria do Conselho. Pelos trabalhadores: Central Única dos Trabalhadores (CUT); Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); Central Força Sindical (CFS); Social-Democracia Sindical (SDS). Pelos empregadores: Confederação Nacional da Indústria (CNI); Confederação Nacional do Comércio (CNC); Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF); Confederação Nacional dos Transportes (CNT).

do conselho, o orçamento anual e o plano plurianual de aplicação dos recursos são regulamentados pelo gestor, por meio de instruções normativas, com base na qual o agente operador, por sua vez, edita circulares contendo as normas operacionais necessárias a sua execução.

Assim, o orçamento do FGTS é dividido em três blocos: operacional, financeiro e econômico. O orçamento operacional, também chamado de Plano de Contratações e Metas Físicas, especifica o valor autorizado para contratação em cada área de aplicação, nos programas dentro de cada área, e nas unidades federativas. O orçamento operacional especifica também os benefícios sociais, ou seja, o número de moradias a serem produzidas nos programas habitacionais; a população a ser beneficiada nos programas de saneamento e infraestrutura urbana; e a estimativa de geração de empregos. O gestor do fundo, ou seja, o Ministério das Cidades (MCidades) tem uma responsabilidade especialmente significativa em relação ao orçamento operacional, pois nele estão contidas as metas de aplicação do fundo nas áreas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana.

O orçamento financeiro, por sua vez, demonstra o fluxo estimado de entradas e saídas de recursos, especificando, portanto, a previsão da arrecadação e das despesas do fundo. O orçamento econômico, finalmente, demonstra os efeitos imediatos na economia e no patrimônio do fundo, no caso de plena realização de todas as diretrizes, metas e objetivos estabelecidos nos outros dois blocos.

Institucionalmente, o FAT integra o Orçamento da Seguridade Social e tem como gestor o MTE, onde a maior parte dos programas está sob a competência da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (SPPE). A execução orçamentária e financeira do FAT se dá, na maior parte de suas ações, de forma descentralizada, e sua gestão financeira é operada pelas unidades gestoras do MTE.⁴

Quanto à execução dos programas, esta é feita de forma descentralizada por meio de celebração de convênios com estados e municípios, no caso do Programa Seguro-Desemprego e demais programas relacionados ao sistema público de emprego, incluindo a qualificação profissional. Já o agente operador dos pagamentos referentes aos benefícios Seguro-Desemprego e Abono Salarial PIS é a CEF, sendo que cabe ao Banco do Brasil S/A (BB) o pagamento do Abono Salarial PASEP.

4. A gestão financeira do FAT é operada da seguinte maneira: *i)* o gerenciamento das receitas e das aplicações financeiras do fundo está afeto à Coordenação Geral de Recursos do FAT (CGFAT), por conseguinte, é a unidade na qual está registrado o patrimônio financeiro do fundo; *ii)* o gerenciamento dos programas e ações finalísticas está a cargo das secretarias do MTE, principalmente, da SPPE; *iii)* a execução orçamentária e financeira necessária aos pagamentos dos benefícios seguro-desemprego e abono salarial cabe à CGFAT; *iv)* a execução orçamentária e financeira dos convênios está afeta a cada secretaria do MTE, cabendo-lhe a análise e aprovação dos planos de trabalho, celebração dos instrumentos, acompanhamento da execução dos convênios, análise e proposta de aprovação das respectivas prestações de contas, bem como a propositura de instauração da devida tomada de contas especial, quando for o caso; e *v)* o gerenciamento das atividades necessárias à apuração do orçamento do FAT, contemplando a descentralização de créditos orçamentários e financeiros, está a cargo da Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade/Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (CGOFC/SPOA), que exerce as atribuições de setorial de orçamento, de finanças e de contabilidade do MTE e do FAT.

A execução extraorçamentária, por se tratar de aplicação financeira em depósitos especiais do FAT, somente é operada pela CGFAT, cuja realização ocorre depois de autorizada pelo secretário-executivo do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e pelo secretário-executivo do MTE, em observância aos Termos de Alocação de Depósitos Especiais (Tades), celebrados nos limites autorizados pelo CODEFAT e ao Programa de Aplicação de Depósitos Especiais (PDE) do FAT para cada exercício. Os programas de execução extraorçamentária são operacionalizados por bancos públicos federais: BNDES, Banco do Brasil, CEF, Banco da Amazônia S/A e Banco do Nordeste do Brasil (BNB).

O FAT também possui um conselho, constituído nos moldes do conselho do FGTS, com caráter deliberativo. Assim, os programas e as ações executados com recursos do FAT têm suas diretrizes de gestão estratégica definidas pelo CODEFAT. A função de Secretaria Executiva do CODEFAT é exercida pelo Departamento de Emprego e Salário (DES), unidade que pertence a Secretaria de Políticas Públicas de Emprego, do MTE.

O CODEFAT, da mesma forma que o CCFGTS, é um conselho tripartite e paritário, composto por bancadas representativas dos trabalhadores, dos empregadores e do governo. No caso particular do sistema público de emprego, este modelo tem sido adotado nas esferas estadual e municipal, mediante a constituição dos conselhos ou comissões estaduais e municipais de emprego, que representam as instâncias responsáveis pela aprovação dos planos de qualificação social e profissional, e das demais ações relacionadas à geração de trabalho, emprego e renda. Os conselhos estaduais e municipais têm como missão estabelecer diretrizes e prioridades locais para os programas financiados por recursos do FAT, constituindo planos de trabalho que são analisados pelo MTE, conforme as diretrizes e metas emanadas pelo CODEFAT.

A presidência do conselho obedece ao sistema de rodízio entre os membros, com mandato de dois anos, sendo que, quando da vez do governo, o titular deve ser sempre o representante do MTE. A eleição do presidente se dá por maioria simples, sendo vedada a reeleição. O Conselho conta ainda com uma Secretaria Executiva, a cargo do próprio MTE, responsável, entre outras coisas, pelo suporte administrativo e operacional do CODEFAT.

A gestão compartilhada, cuja presidência obedece a um sistema de rodízio entre os pares, tem como objetivo garantir uma efetiva participação de setores não governamentais no processo decisório. A composição tripartite e paritária nos moldes descritos anteriormente, de um lado, parece reforçar a ideia de uma maior presença da sociedade civil na condução da ação governamental; de outro, assegura certa independência do conselho *vis-à-vis* a burocracia governamental em suas instâncias diversas.

A gestão dos fundos constitucionais cabe ao Ministério da Integração Nacional.⁵ Os recursos definidos constitucionalmente originários destes fundos são transferidos pelo Tesouro Nacional, cabendo aos bancos públicos oficiais sua execução por meio de operações de empréstimos com vistas à geração de emprego e renda.

Os recursos dos fundos constitucionais são operacionalizados por meio de linhas de financiamento operadas pelos seguintes agentes financeiros: FNO – Banco da Amazônia S/A; FNE – Banco do Nordeste do Brasil; e FCO – Banco do Brasil.⁶ Linhas estas que deve beneficiar principalmente os produtores rurais, as firmas individuais, as pessoas jurídicas e as associações e cooperativas de produção, que desenvolvam atividades nos setores agropecuário, mineral, industrial, agroindustrial, turístico, de infraestrutura, comercial e de serviços.

Os fundos constitucionais também possuem conselhos deliberativos (Condel).⁷ De maneira geral, compete a estes conselhos:⁸ *i*) aprovar os programas de financiamento dos fundos constitucionais; *ii*) compatibilizar as aplicações de recursos dos fundos com as ações dos órgãos de desenvolvimento nacional, regional, estadual e municipal; *iii*) acompanhar as atividades dos programas de financiamento dos fundos; e *iv*) avaliar os resultados obtidos.

Com exceção do Funttel, gerido pelo Ministério das Comunicações, os recursos dos demais fundos setoriais são alocados no FNDCT e administrados pela Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), como sua Secretaria Executiva.

5. São competências do Ministério da Integração Nacional, enquanto gestor dos fundos constitucionais: *i*) estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos fundos, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional; *ii*) estabelecer normas para operacionalização dos programas de financiamento dos oriundos destes fundos; *iii*) estabelecer diretrizes para o repasse de recursos dos fundos para aplicação por outras instituições autorizadas a operar com recursos destes fundos; e *iv*) supervisionar, acompanhar e controlar a aplicação dos recursos e avaliar o desempenho dos fundos.

6. São competências dos agentes financeiros oficiais na execução dos recursos oriundos dos fundos constitucionais: *i*) aplicar os recursos e implantar a política de concessão de crédito de acordo com os programas aprovados pelos respectivos conselhos; *ii*) definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas, entre outras, as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos conselhos; *iii*) analisar os projetos de financiamento quanto à viabilidade econômica e financeira do empreendimento; *iv*) formalizar contratos de repasses de recursos dos fundos para outras instituições; *v*) prestar contas sobre os resultados alcançados; e *vi*) exercer atividades inerentes à aplicação dos recursos e à recuperação dos créditos.

7. Os conselhos dos fundos constitucionais são integrados pelos seguintes representantes: ministro de Estado da Integração Nacional, que o presidirá; um representante e respectivo suplente de cada um dos seguintes Ministérios: do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Fazenda; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; do Meio Ambiente; do Turismo; um representante e respectivo suplente do governo de cada uma das unidades federativas situadas na área de atuação do Fundo Constitucional de Financiamento; um representante da respectiva instituição financeira federal que o operacionaliza; um representante e respectivo suplente das Federações de Trabalhadores da Indústria ou da Agricultura, com sede nas unidades federativas que integram a região Centro-Oeste.

8. De maneira um pouco mais detalhada, as principais competências dos conselhos deliberativos dos fundos constitucionais são: *i*) estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos fundos, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento; *ii*) aprovar anualmente, a programação de financiamento dos fundos para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de financiamento por mutuário; *iii*) avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas, à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; e *iv*) encaminhar a programação de financiamento dos fundos para o exercício seguinte.

Os recursos dos fundos setoriais, em geral, são aplicados em projetos selecionados por meio de chamadas públicas, cujos editais são publicados nos portais da FINEP e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Seus beneficiários são fundamentalmente instituições de ensino e pesquisa. Entretanto, muitos editais beneficiam indiretamente o setor produtivo, que se associam em projetos com estas instituições de ensino e pesquisa para o desenvolvimento tecnológico em produtos e processos.

O modelo de gestão concebido para os fundos setoriais é baseado na existência de comitês gestores, um para cada fundo. Cada comitê gestor é presidido por representante do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e integrado por representantes dos ministérios afins, agências reguladoras, setores acadêmicos e empresariais, além das agências do MCT, a FINEP e o CNPq. Os Comitês Gestores têm como atribuições definir diretrizes gerais e o plano anual de investimentos, acompanhar a implantação das ações e avaliar anualmente os resultados alcançados. Cabe ainda ao MCT prestar ao comitê gestor apoio técnico, administrativo e financeiro para seu funcionamento.

Na lei que cria os fundos setoriais também está prevista a criação de Comitê Gestor Interministerial, composto por três representantes do Ministério da Ciência e Tecnologia – sendo um CNPq e um da FINEP – e três representantes do Ministério da Educação (MEC) – um da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) e dois representantes da comunidade científica.

Os fundos setoriais, embora atendam a áreas diversificadas, têm características comuns em relação a sua operacionalização, tais como: *i*) vinculação de receitas, ou seja, os recursos não podem ser transferidos entre os fundos e devem ser aplicados para estimular a cadeia do conhecimento e o processo inovativo do setor do qual se originam; *ii*) plurianualidade, já que se pode programar o apoio a ações e projetos com duração superior a um exercício fiscal; *iii*) gestão compartilhada, devido aos comitês gestores constituídos por representantes de ministérios, das agências reguladoras, da comunidade científica e do setor empresarial, visando transparência na aplicação dos recursos e na avaliação dos resultados; e *iv*) integração de programas, podendo ser apoiados projetos que estimulem toda a cadeia de conhecimento, desde a ciência básica até as áreas mais diretamente vinculadas a cada setor.

3.3 Composição e operacionalização

O FGTS é formado por depósitos mensais, efetuados pelas empresas em contas individualizadas em nome de seus empregados, no valor equivalente ao percentual de 8% das remunerações que lhes são pagas ou devidas; o que garante a constituição deste fundo unificado de reservas; em se tratando de contrato temporário

de trabalho com prazo determinado, o percentual é de 2%. Também contribui para o fundo os recursos oriundos de créditos complementares creditados em forma de contribuição social.⁹ Constituem, ainda, recursos do fundo: *i*) dotações orçamentárias específicas; *ii*) resultados das aplicações dos recursos do FGTS; *iii*) multas, atualização monetária e juros moratórios devidos; *iv*) receitas oriundas da Lei Complementar nº 110/2001; e *v*) demais receitas patrimoniais.

A operacionalização do FGTS se dá a partir da criação de contas vinculadas individualizadas em nome de cada trabalhador, que recebem depósitos mensais, depósitos rescisórios e créditos relacionados a juros e atualização monetária. Diretamente ligada a um contrato de trabalho específico, a conta vinculada é aberta pela CEF, que é o agente operador do fundo, a partir do primeiro depósito efetuado pelo empregador junto ao FGTS. Assim sendo, o trabalhador terá tantas contas vinculadas quantos forem os contratos de trabalho firmados.

Os recursos do FGTS recolhidos pelas empresas na rede bancária credenciada são repassados à CEF, a quem compete contabilizá-los por ocasião de seu recebimento e aplicá-los na forma da lei. As demonstrações contábeis do FGTS contemplam, também, as operações realizadas pelo fundo ou realizadas em seu nome com os recursos recebidos das empresas.

Os depósitos podem ser sacados nas seguintes situações: *i*) demissão sem justa causa; *ii*) extinção total da empresa e fechamento de quaisquer de seus estabelecimentos, filiais ou agências; *iii*) rescisão do contrato de trabalho, por motivo de culpa recíproca ou força maior; *iv*) aposentadoria concedida pela Previdência Social ou equivalente; *v*) falecimento do trabalhador; *vi*) pagamento de parte das prestações e liquidação ou amortização do saldo devedor de financiamento habitacional concedido no âmbito do SFH; e *vii*) pagamento total ou parcial do preço de aquisição de moradia própria; entre as principais.

São três as modalidades de operações de crédito realizadas com recursos do FGTS: *i*) empréstimo: operação de crédito entre o agente operador – CEF – e o agente financeiro – demais instituições financeiras autorizadas a operar com recursos do FGTS; *ii*) repasse: operação de crédito entre o agente financeiro e o agente promotor ou mutuário pessoa jurídica, com recursos oriundos de operação de empréstimo; e *iii*) financiamento: operação de crédito entre o agente financeiro e o mutuário pessoa física, com recursos originários da operação de empréstimo. Define a legislação do FGTS que os recursos do fundo destinados a financiamento

9. A Lei Complementar nº 110, de 2001, que institui contribuições sociais, autorizou créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do FGTS – no percentual de 10% calculado sobre o saldo do FGTS do empregado demitido sem justa causa; e no percentual de 0,5% mensais sobre o valor da remuneração do trabalhador, a ser devida pelo prazo de 60 meses, a partir de sua exigibilidade. Isto é, para os empregadores eleva o percentual da multa rescisória de 40% para 50% e aumenta o recolhimento do FGTS mensal de 8% para 8,5%.

devem ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana, devendo ser alocado, no mínimo, 60% para investimentos em habitação popular.¹⁰

Na lógica contábil, pode-se apontar como principais componentes de receita do FGTS: *i*) depósitos efetuados pelo empregador nas contas vinculadas; *ii*) retorno das operações de crédito; *iii*) multas, correção monetária e juros moratórios; *iv*) receitas financeiras líquidas; e *v*) outras receitas. Já os principais componentes de despesa são: *i*) saques das contas vinculadas; *ii*) desembolso das operações de crédito; e *iii*) encargos autorizados pelo conselho curador.

A mecânica dos fluxos de recursos FGTS se dá conforme as seguintes movimentações: *i*) depósitos nas contas vinculadas: corresponde à principal fonte de receita, ou seja, aos depósitos dos empregadores nas contas vinculadas dos empregados, em caráter compulsório; *ii*) centralização dos recursos na CEF (agente operador): recursos, dispersos pela rede bancária, são centralizados no agente operador, sendo por estes geridos, e se tornando disponíveis para diferentes usos, tais como pagamento de gastos administrativos, empréstimos, fundo de liquidez, saques etc.; *iii*) empréstimos: os empréstimos podem ser destinados tanto à CEF quanto a outras instituições – bancos estaduais e outros agentes financeiros ligados ao Sistema Financeiro da Habitação. Isso é possível porque a CEF também funciona como banco de varejo, possuindo uma grande rede de agências em nível nacional; *iv*) repasses: recursos que são repassados ao agente promotor ou mutuário pessoa jurídica – cooperativas habitacionais, incorporadoras, e outras instituições que se encarregam de promover as construções das unidades e financiá-las às pessoas físicas; *v*) financiamentos: recursos canalizados diretamente para o mutuário pessoa física; *vi*) retornos das aplicações: fluxo que se dá de forma simétrica aos financiamentos, repasses e empréstimos; ou seja, os mutuários – pessoas físicas ou jurídicas – pagam os juros, amortizações e outros encargos aos agentes financeiros, que, por sua vez, reembolsam o agente operador; e *vii*) saques: um dos mais importantes fluxos de saída e por condicionarem diretamente a capacidade de aplicação e investimento do FGTS; os saques são autorizados pela CEF e executados pelos agentes financeiros com rede bancária credenciada para tal.

Os riscos das operações de crédito junto aos mutuários são integralmente assumidos pela CEF não pode incorrer em perdas patrimoniais decorrentes do *default* de qualquer operação de crédito. Isso leva à conclusão de que o problema da qualidade dos ativos –inadimplência dos tomadores – não é do FGTS, enquanto pessoa jurídica, mas exclusivamente do agente operador.

10. As operações de crédito do FGTS, na área de habitação popular, são extremamente descentralizadas. Excetuadas as propostas de financiamento a tomadores públicos, cujo processo de seleção é realizado pelo gestor da aplicação, ou seja, o Ministério das Cidades sob diretrizes do conselho curador, todas as fases dos programas de aplicação ocorrem, exclusivamente, no âmbito do agente operador – CEF – e dos agentes financeiros por ele habilitados.

Entretanto, a capacidade de investimento do FGTS pode ser afetada negativamente pela inadimplência e o baixo retorno das aplicações. É que as baixas taxas de retorno na ponta do agente financeiro impõem tetos virtuais para as taxas de juros contratuais celebradas entre o conselho curador e as instituições financeiras.

O FGTS possui um fundo de liquidez com o objetivo de prevenção a eventuais excessos de saques que podem ocorrer em determinados períodos. Assim, seus orçamentos prevêm a formação de reserva líquida, a título de fundo de liquidez,¹¹ destinada a assegurar a capacidade de pagamento de gastos eventuais não previstos, relativos aos saques das contas vinculadas. O saldo deste fundo é aplicado em Títulos Públicos Federais, compondo carteira específica.

A CEF exerce a administração do fundo, auferindo remuneração na forma determinada pelo CCFGTS, por conta movimentada, além de uma taxa de administração de 1%, calculada sobre o ativo total do fundo. Esta taxa de administração compreende a remuneração dos serviços pela gestão das contas vinculadas, da carteira de operações de crédito e dos recursos disponíveis do FGTS, bem como a remuneração pela movimentação de saques e depósitos nas contas vinculadas. Além disso, a CEF atua como gestora dos investimentos do FGTS, recebendo por tal serviço parte do rendimento que exceder a variação da TR mais juros de 6% ao ano.

Cabe à Caixa Econômica Federal, na qualidade de agente operador do FGTS, o risco de crédito das operações realizadas, sendo que o risco de crédito das operações realizadas antes de agosto de 2001 ainda cabem à União.

É interessante notar que a lógica de funcionamento do fundo acabou por motivar a criação de outros fundos a ele associados, e que constituem fontes adicionais de receita e mesmo de rendimento. Aqui poderão ser apresentados brevemente dois destes principais fundos associados ao FGTS.

O Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) foi constituído para financiar o Programa de Arrendamento Residencial (PAR), do MCidades, sendo executado pela CEF, que recebe as solicitações e libera os recursos a serem aplicados em cada município. O FAR é composto com recursos onerosos provenientes de empréstimo junto ao FGTS e recursos não onerosos provenientes dos fundos – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), Fundo de Investimento Social (Finsocial), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo (PROTECH) e da rentabilidade das disponibilidades do próprio FAR.

11. O fundo de liquidez do FGTS corresponde a 1,5 vezes a média do total de saques ocorridos no trimestre anterior, em escala móvel, sendo que este resultado não pode ser inferior a 2% do saldo global dos depósitos efetuados nas contas vinculadas dos trabalhadores, verificado por ocasião do fechamento do balancete mensal do FGTS.

Já o Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FI-FGTS) foi criado no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), para a aplicação de recursos do FGTS destinados a investimentos em empreendimentos dos setores de energia, rodovia, ferrovia, hidrovía, porto e saneamento, de acordo com diretrizes, critérios e condições estabelecidas pelo conselho curador do fundo.

A administração e a gestão do FI-FGTS são da Caixa Econômica Federal, na qualidade de Agente Operador do FGTS, cabendo ao Comitê de Investimento (CI), a ser constituído pelo Conselho Curador do FGTS, a aprovação dos investimentos. O FI-FGTS foi concebido para ter patrimônio próprio, segregado do patrimônio do FGTS, sendo disciplinado pela Comissão de Valores Imobiliários (CMV).

Por meio do FI-FGTS o trabalhador poderá investir 10% do seu saldo de FGTS para aplicar neste fundo de investimento. Este tipo de aplicação é uma faculdade do próprio trabalhador e já foi utilizada anteriormente, quando da criação dos Fundos Mútuos de Privatização (FMPs) – Petrobras e Vale do Rio Doce.

A execução do FAT quanto às ações que interagem com a área de fomento, se dá por meio de: *i*) financiamento de programas de desenvolvimento econômico, por meio do BNDES; e *ii*) aplicação financeira, na modalidade de depósitos especiais, dos recursos do FAT que excedem à Reserva Mínima de Liquidez (RML), analogamente ao que ocorre com o FGTS. As aplicações em depósitos especiais referem-se à execução extraorçamentária do fundo, consistindo nas alocações de recursos nas instituições financeiras oficiais federais para financiar programas de geração de emprego, trabalho e renda, e executadas pelos agentes financeiros oficiais.

Para além das contribuições de PIS/PASEP, fonte básica de recursos do FAT, compõem também receitas do fundo: *i*) retornos do agente aplicador, BNDES, sobre o saldo das transferências constitucionais do Fundo – o BNDES devolve ao FAT, semestralmente, o correspondente à Taxa de Juros de Longo Prazo (TJLP) aplicada sobre o saldo dos recursos depositados; a devolução do principal só é efetuada em casos excepcionais, para cobrir eventuais necessidades extraordinárias de pagamento dos benefícios; *ii*) remuneração dos depósitos especiais nas instituições financeiras oficiais federais que operam com recursos do FAT, cuja remuneração mínima é dada pela TJLP; e *iii*) remuneração das disponibilidades financeiras no Banco Central, sendo que as disponibilidades de curto prazo do fundo são aplicadas no Bacen e rendem o correspondente à taxa *overselic*.

As fontes de receita do FAT estão compostas, basicamente, pelos seguintes itens: *i*) receita primária; *ii*) receitas financeiras; e *iii*) outras receitas de menor importância. A receita primária do FAT é formada pelo PIS/PASEP e pela cota-parte

da contribuição sindical.¹² Outra parcela fundamental das receitas é a de origem financeira,¹³ advindas basicamente da remuneração sobre os depósitos especiais, dos retornos oriundos dos recursos transferidos ao BNDES para programas de desenvolvimento econômico e dos retornos decorrentes dos recursos próprios do FAT investidos no Fundo BB Extramercado.¹⁴

Pelo lado das despesas correntes, deve ser destacado primeiramente a Desvinculação de Recursos da União (DRU), que desvincula anualmente 20% da arrecadação bruta do PIS/PASEP para compor o superávit fiscal primário do governo federal. O montante restante então vai dar origem ao FAT e que apresenta seguinte fluxo básico de saídas: *i*) transferências – 40% da arrecadação das contribuições para o PIS/PASEP – ao BNDES: estabelecido inicialmente pela Constituição de 1988, este fluxo visa ao financiamento da carteira de desenvolvimento econômico daquela instituição; *ii*) pagamento do seguro-desemprego: é o principal benefício pago aos trabalhadores à conta do FAT; os empregados demitidos sem justa causa que preencherem uma série de condições de habilitação terão direito ao seguro, pago em determinado número de parcelas; *iii*) pagamento do abono salarial: os trabalhadores que recebem até dois salários-mínimos e que participam do PIS/PASEP há pelo menos cinco anos têm direito a receber um salário mínimo adicional por ano (14º salário); *iv*) aplicações nos depósitos especiais: os depósitos especiais do FAT são uma forma de aplicação remunerada das suas disponibilidades financeiras e, pelo menos em regra, disponíveis para imediata movimentação (liquidez imediata); *v*) despesas com o Sistema Nacional de Emprego (Sine): compõem-se de despesas com intermediação, reciclagem, qualificação profissional de trabalhadores e pesquisas na área de emprego; ao contrário dos depósitos especiais, os gastos com o Sine não representam aplicações financeiras, não gerando, por isso, qualquer retorno financeiro; *vi*) despesas operacionais: trata-se de gastos indiretos com o pagamento dos benefícios e outras despesas – correios, tarifas bancárias, taxas de administração, despesas com fiscalização etc.; e *vii*) reserva mínima de liquidez: é a reserva técnica do fundo e, à semelhança do fundo de liquidez do FGTS, existe para garantir o

12. Os recursos que originam o FAT são formados por: *i*) contribuições do PIS – 1% da folha de pagamento nos casos de cooperativas, condomínios e outras instituições sem fins lucrativos, e 0,65% da receita operacional bruta no caso das demais pessoas jurídicas de direito privado; e *ii*) contribuições do PASEP – 1% das receitas correntes arrecadadas mais transferências recebidas de outras entidades da administração pública, no caso da União, dos estados e municípios; 0,65% das receitas orçamentárias das autarquias; e 0,65% da receita operacional bruta das empresas públicas.

13. O retorno de origem financeira do FAT pode ser dividido em dois componentes: *i*) remunerações sobre as operações de crédito efetivamente realizadas pelo BNDES e demais agentes executores destes recursos, tendo o FAT como funding e a TJLP como taxa referencial; e *ii*) recursos de natureza estritamente financeira, relacionados às aplicações – reserva mínima de liquidez e aos depósitos especiais remunerados – feitas pelo BB Extramercado em títulos do Tesouro Nacional, além daqueles oriundos das remunerações à taxa SELIC incidente sobre aquela parcela dos empréstimos não convertidos em operações de crédito pelas instituições financeiras oficiais.

14. Para além dos repasses obrigatórios para o BNDES, e dos programas de execução orçamentária, o FAT tem autorização para aplicar suas disponibilidades financeiras em títulos do Tesouro Nacional, por intermédio da BB Gestão de Recursos – Distribuidora de Títulos e Valores Mobiliários S/A, subsidiária integral do Banco do Brasil, ou em depósitos especiais remunerados e disponíveis para imediata movimentação em instituições financeiras oficiais federais. Este fundo financeiro também associado ao FAT é denominado Fundo BB Extramercado.

pagamento dos benefícios a curto prazo; o saldo da reserva mínima de liquidez só pode ser aplicado no Bacen em títulos públicos, e seus fluxos de saída são calculados pela soma de metade das despesas do ano anterior ao de referência com o seguro-desemprego e o abono salarial.

O FAT também possui um fundo a ele associado. Trata-se do Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (Funproger), um fundo especial de natureza contábil, incluído na categoria de fundos federais, sendo vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego – CODEFAT. O Funproger¹⁵ foi criado a partir da constatação de que grande número de empreendedores permanecia à margem do crédito bancário por não possuírem garantias suficientes para pleitear o financiamento dos seus projetos. Assim, este fundo tem a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras oficiais federais, diretamente ou por intermédio de outras instituições financeiras, no âmbito do Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger), e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Mediante o pagamento de uma Comissão de Concessão de Aval (CCA) os tomadores de crédito podem ter seu financiamento avalizado por este fundo.

Os fundos constitucionais têm como principais fontes de recursos: *i*) o repasse do Tesouro Nacional de 3% da arrecadação total dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados; *ii*) os retornos e resultados das suas aplicações; e *iii*) o resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não emprestados. Remuneração esta que é dada pela taxa de juros do Sistema Especializado de Liquidação e de Custódia (SELIC). Do montante total repassado pelo TN, o FNE fica com a parcela de 50% e os outros dois fundos (FCO e FNO) ficam cada um com uma parcela de 25%.

As receitas dos fundos setoriais são oriundas de contribuições incidentes sobre o resultado da exploração de recursos naturais pertencentes à União, de parcelas do Imposto sobre IPI 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. Vale destacar que cada um dos 17 dos fundos setoriais (Fundo Setorial do Audiovisual,¹⁶ Fundo

15. Para composição do Funproger são utilizados recursos que se originam da diferença entre a aplicação da taxa média referencial do SELIC e da TJLP na remuneração dos recursos disponíveis de depósitos especiais do FAT. O Banco do Brasil foi designado Gestor do Funproger por meio do artigo sendo remunerado com taxa de administração.

16. Recursos oriundos da própria atividade econômica, de contribuições recolhidas pelos agentes do mercado, principalmente da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (Condecine), e do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel).

CT-Aero,¹⁷ Fundo CT-Agro,¹⁸ Fundo CT-Amazônia,¹⁹ Fundo Setor de Transporte Aquaviário e Construção Naval,²⁰ Fundo CT-Biotec,²¹ Fundo CT-Energ,²² Fundo CT-Espacial,²³ Fundo CT-Hidro,²⁴ Fundo CT-Info,²⁵ Fundo CT-Infra,²⁶ Fundo CT-Mineral,²⁷ Fundo CT-Petro,²⁸ Fundo CT-Saúde,²⁹ Fundo CT-Transporte,³⁰ Fundo Funttel³¹ e Fundo Verde-Amarelo³²) tem seus recursos oriundos de alíquotas diferenciadas que incidem sobre as referidas contribuições.

A operacionalização dos recursos os fundos setoriais se dá por execução da FINEP, e se organizam por meio das seguintes modalidades de apoio financeiro:

1. Apoio financeiro não reembolsável é realizado principalmente com recursos do FNDCT, em particular dos fundos setoriais, com recursos de outros ministérios e instituições, por meio de convênios e contratos celebrados com estes, e do Funttel – Ministério das Comunicações, do qual a FINEP é agente financeiro conforme disposto na Lei de criação do Fundo. Esta modalidade de apoio se destina: ã) a instituições sem fins lucrativos, para

17. Recurso oriundos de 7,5% da Cide, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, *royalties* e serviços.

18. Recursos oriundos de 17,5% da Cide, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, *royalties*, serviços técnicos especializados.

19. Recursos oriundos de no mínimo 0,5% do faturamento bruto das empresas que tenham como finalidade a produção de bens e serviços de informática industrializados na Zona Franca de Manaus.

20. Recursos oriundos de 3% da parcela do produto da arrecadação do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante (AFRMM) que cabe ao Fundo da Marinha Mercante (FMM).

21. Recursos oriundos de 7,5% da Cide, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, *royalties*, serviços técnicos especializados ou profissionais.

22. Recursos oriundos de 0,75% a 1% sobre o faturamento líquido de empresas concessionárias de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

23. Recursos oriundos de 25% das receitas de utilização de posições orbitais; 25% das receitas auferidas pela União relativas a lançamentos; 25% das receitas auferidas pela União relativas à comercialização dos dados e imagens obtidos por meio de rastreamento, telemetria e controle de foguetes e satélites; e o total da receita auferida pela Agência Espacial Brasileira (AEB), decorrente da concessão de licenças e autorizações.

24. Recursos oriundos de 4% da compensação financeira atualmente recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica (equivalente a 6% do valor da produção de geração de energia elétrica).

25. As empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que recebem incentivos fiscais da Lei de Informática deverão repassar no mínimo 0,5% de seu faturamento bruto.

26. Recursos oriundos de 20% dos recursos destinados a cada Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

27. Recursos oriundos de 2% da Compensação Financeira do Setor Mineral (CFEM) devida pelas empresas detentoras de direitos minerários.

28. Recursos oriundos de 25% da parcela do valor dos *royalties* que exceder a 5% da produção de petróleo e gás natural.

29. Recursos oriundos de 17,5% da Cide, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, *royalties*, serviços técnicos especializados ou profissionais.

30. Recursos oriundos de 10% da receita arrecadada pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) em contratos firmados com operadoras de telefonia, empresas de comunicações e similares, que utilizem a infraestrutura de serviços de transporte.

31. Recursos oriundos de 0,5% sobre o faturamento líquido das empresas prestadoras de serviços de telecomunicações e contribuição de 1% sobre a arrecadação bruta de eventos participativos realizados por meio de ligações telefônicas, além de um patrimônio inicial resultante da transferência de R\$ 100 milhões do Fistel.

32. Recursos oriundos de 50% da Cide, cuja arrecadação advém da incidência de alíquota de 10% sobre a remessa de recursos ao exterior para pagamento de assistência técnica, *royalties*, serviços técnicos especializados ou profissionais; 43% da receita estimada do IPI incidente sobre os bens e produtos beneficiados pelos incentivos fiscais da Lei de Informática.

a realização de projetos de pesquisa científica, tecnológica ou de inovação, e realização de estudos ou de eventos e seminários voltados ao intercâmbio e difusão de conhecimentos. As instituições elegíveis para este tipo de financiamento são as instituições científicas e tecnológicas (ICTs), que incluem universidades e outras instituições de ensino e pesquisa públicas ou privadas; e *ii*) a empresas privadas, por meio de concessão de subvenção econômica. As solicitações de apoio devem ser apresentadas em resposta a chamadas públicas, cartas-convite ou encomendas especiais.

2. Operações de crédito para financiamento de projetos de empresas que são realizados basicamente com recursos próprios e recursos captados de terceiros – principalmente do FAT, FND – e, também do Funttel. Esta modalidade de financiamento pode incluir o instrumento de equalização de juros, com recursos do FNDCT, para reduzir os encargos totais a serem desembolsados pelas empresas. No caso específico do Funttel, a FINEP atua apenas como gestora das operações, pois o risco de crédito é do próprio fundo, cujo conselho gestor aprova cada operação. As empresas e outras organizações interessadas em obter crédito podem apresentar suas propostas à FINEP a qualquer tempo, por meio de consulta prévia.
3. Operações de investimento, por meio das quais a FINEP aporta capital empreendedor em fundos de investimento para empresas de base tecnológica, fortemente focadas em atividades vinculadas à CT&I. A FINEP fomenta a construção de fundos nos quais participa de forma minoritária, com outros investidores. Os recursos aplicados são principalmente do Fundo Verde-Amarelo, do FNDCT.

4 INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS VIABILIZADOS PELOS FUNDOS

4.1 Instrumentos do FGTS

Os instrumentos de política pública constituídos a partir de recursos do FGTS operam fundamentalmente por meio de programas de financiamento, direcionados para as áreas de habitação popular, saneamento básico e infraestrutura urbana. Neste tópico serão apresentados estes programas, destacando os seus objetivos e suas principais características.

Na área de habitação popular são os seguintes instrumentos operados com recursos do FGTS:

1. Programa Carta de Crédito Individual: sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, tem como objetivo destinar recursos para a concessão de financiamentos a pessoas físicas, sob a forma individual, para aquisição de imóveis novos ou usados,

construção de unidades habitacionais, aquisição ou execução de lotes urbanizados ou reforma – ampliação – melhoria de unidade habitacional. Seus beneficiários são trabalhadores vinculados ao fundo, estipulando-se recortes de renda familiar bruta para se definir acesso e condições de financiamento.

2. Programa Carta de Crédito Associativo: também sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, tem como objetivo destinar recursos para concessão de financiamentos a pessoas físicas, integrantes do FGTS, só que organizadas sob a forma de grupos associativos – condomínios, sindicatos, cooperativas, associações, pessoas jurídicas voltadas à produção habitacional e companhias de habitação ou órgãos assemelhados. Este programa procura destinar recursos para a concessão de financiamentos para construção de unidades habitacionais, produção de lotes urbanizados e reabilitação urbana. Diferentemente da forma individual, o Programa Carta de Crédito Associativo trabalha, essencialmente, com financiamentos a imóveis na planta, que requerem maior tempo de maturação, análise e execução em relação aos projetos apresentados.
3. Programa de Apoio à Produção de Habitações: sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, tem como objetivo destinar recursos financeiros para empreendimentos de produção habitacional ou reabilitação urbana, voltados a trabalhadores vinculados ao FGTS, por intermédio de financiamentos concedidos a pessoas jurídicas do ramo da construção civil.
4. Programa de Atendimento Habitacional por meio do poder público (Pró-Moradia): objetiva disponibilizar financiamento a estados, Distrito Federal e municípios ou órgãos das respectivas administrações direta ou indireta, voltados à produção de alternativas e soluções habitacionais, articulando recursos e iniciativas do poder público, da população e de organizações sociais. O programa prevê ainda a modalidade denominada desenvolvimento institucional, destinada a propiciar o aumento da eficácia na gestão urbana e na implantação de políticas públicas no setor habitacional, mediante ações que promovam a capacitação técnica, jurídica, financeira e organizacional da administração pública. Também está vinculado à Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, e inserido no PAC.
5. Programa de Arrendamento Residencial (PAR): tem como finalidade viabilizar a aquisição de empreendimentos prontos, a serem construídos, em construção ou a recuperar, para fins de arrendamento

residencial com o exercício da opção de compra ao final do período determinado em contrato. Assim, objetiva ampliar o acesso à terra urbanizada e à moradia, reduzindo os domicílios com coabitação familiar e com ônus excessivo de aluguel, e promovendo melhoria da qualidade de vida da população de baixa renda concentrada nas capitais estaduais, regiões metropolitanas e municípios com população urbana superior a 100 mil habitantes. Este programa também está sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação do MCidades.

6. Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do FGTS (Pró-Cotista): também sob gestão da Secretaria Nacional de Habitação do MCidades, o Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do FGTS, também denominado Programa Pró-Cotista destina recursos para concessão de financiamentos exclusivamente a trabalhadores titulares de contas vinculadas ao FGTS, observadas as condições do Sistema Financeiro da Habitação e de utilização dos recursos do FGTS para aquisição de moradia própria, não estabelecendo limites de renda familiar mensal para fins de participação no programa. Criado para ser uma linha de crédito específica para os trabalhadores detentores de conta vinculada do FGTS, o Pró-Cotista não utiliza os recursos orçamentários da área de habitação popular, e sim das disponibilidades de caixa do FGTS.

Na área de saneamento básico, opera-se com recursos do FGTS o Programa Saneamento para Todos, nas modalidades setor privado e público. Sob gestão da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do MCidades, o Programa Saneamento para Todos visa garantir recursos para financiamento de ações de saneamento básico para as concessionárias privadas ou subconcessionárias de serviços públicos de saneamento ou organizadas na forma de Sociedade de Propósito Específico (SPE), assim como para os estados, os municípios, o Distrito Federal e suas entidades da administração descentralizada, inclusive as empresas públicas e sociedades de economia mista. Este programa tem como objetivo promover a melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida da população por meio de ações integradas e articuladas de saneamento básico no âmbito urbano com outras políticas setoriais, por intermédio de financiamento de empreendimentos nas modalidades: abastecimento de água, esgotamento sanitário, saneamento integrado, desenvolvimento institucional, manejo de águas pluviais, manejo de resíduos sólidos, manejo de resíduos da construção e demolição, preservação e recuperação de mananciais e estudos e projetos.

Por fim, nas áreas de infraestrutura urbana, opera-se com recursos do FGTS o programa Pró-Transporte, também nas modalidades setor público e privado. Sob gestão da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana do

MCidades, o Programa Pró-Transporte – setor público – privado visa propiciar o aumento da mobilidade urbana, da acessibilidade, dos transportes coletivos urbanos e da eficiência dos prestadores de serviços de maneira a garantir o retorno dos financiamentos concedidos e conferir maior alcance social às aplicações do FGTS. Sendo assim, tem como objetivo financiar o setor público e privado à implantação de sistemas de infraestrutura do transporte coletivo urbano e à mobilidade urbana, atendendo prioritariamente áreas de baixa renda e contribuindo na promoção do desenvolvimento físico-territorial, econômico e social, da melhoria da qualidade de vida e da preservação do meio ambiente. Constitui público-alvo do programa os estados, os municípios e o Distrito Federal, órgãos públicos gestores e as respectivas concessionárias ou permissionárias do transporte público coletivo urbano, bem como as SPEs.

4.2 Instrumentos do FAT

Para além do pagamento do seguro-desemprego, o Programa do Seguro-Desemprego congrega outros instrumentos orientados para a execução da política pública de emprego do país, contemplando diversas ações de apoio ao trabalhador, destacando-se: qualificação profissional; intermediação de mão de obra; geração de informações sobre o mercado de trabalho – Relação Anual de Informações Sociais (Rais), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e Pesquisas de Emprego e Desemprego (PEDs); apoio a ações de geração de emprego e renda; identificação profissional – Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS); e Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Outros dois instrumentos operados com recursos do FAT são: *i*) o pagamento do abono salarial que é um benefício assegurado aos trabalhadores inscritos no PIS, no PASEP ou no Cadastro Nacional do Trabalhador (CNT) há pelo menos cinco anos, e que tenham percebido, no ano anterior ao de início do calendário de pagamentos, em média, até dois salários mínimos mensais de empregador pessoa jurídica, ou pessoa física a ela equiparada pela legislação do imposto de renda, que contribuam para o PIS ou para o PASEP; e *ii*) a aplicação de recursos do FAT para a criação de trabalho, emprego e geração de renda, que englobam os financiamentos dos programas de desenvolvimento econômico, a cargo do BNDES e as aplicações em depósitos especiais.

Neste tópico serão apresentados estes programas, destacando os seus objetivos e suas principais características, a saber:

1. O seguro-desemprego tem como finalidade prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado em virtude de dispensa sem justa causa. É modalidade deste programa o seguro-desemprego ao trabalhador doméstico, que tem por finalidade prover assistência

financeira temporária a este trabalhador em virtude de dispensa sem justa causa, desde que tenha carteira de trabalho assinada e recolhimentos para o FGTS, podendo receber assistência temporária no valor de um salário mínimo, por até três meses. Já a modalidade pagamento do seguro-desemprego ao pescador artesanal tem como objetivo prover assistência financeira temporária a este pescador impedido de efetuar a pesca, em função do período de defeso.

2. O pagamento do benefício abono salarial tem como finalidade assegurar o pagamento de um salário mínimo a cada ano ao trabalhador, a título de suplementação de renda tendo como público-alvo os trabalhadores com faixa salarial de até dois salários mínimos.
3. O Programa Habilitação do Trabalhador ao Seguro-Desemprego tem como finalidade manter os diversos recursos – serviços, parcerias, processamento, armazenamento e troca de informações, entre outros – necessários à habilitação do trabalhador para recebimento do seguro-desemprego e da bolsa de qualificação profissional. No âmbito deste programa executam-se as atividades de recepção do pedido do benefício e encaminhamento da solicitação para processamento informatizado do requerimento, emissão do documento e pagamento do seguro-desemprego ao trabalhador desempregado.
4. O Programa de Orientação Profissional e Intermediação de Mão de obra tem como finalidade realizar a intermediação de mão de obra de trabalhadores para sua colocação no mercado de trabalho, como forma de reduzir o tempo de desemprego ou diminuir o desemprego friccional, permitindo, assim, um funcionamento mais eficiente do mercado de trabalho. Este programa é operacionalizado pela rede de atendimento do Sine, mantidas por meio de convênios entre o MTE e Secretarias Estaduais e Municipais de Emprego, além de centrais sindicais, atualmente, composta em 2008 por 1.260 unidades responsáveis pela inscrição de trabalhadores em busca de emprego, cadastrando informações como dados pessoais, experiência profissional, escolaridade e qualificação; e, mantendo estrutura interna para captação de vagas junto aos empregadores em busca de mão de obra.
5. O programa de qualificação profissional possui diretrizes definidas pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ), tem por objetivo promover a qualificação social e profissional, certificação e orientação do trabalhador brasileiro, com prioridade para as pessoas discriminadas no mercado de trabalho por questões de gênero, raça – etnia, faixa etária e/ou escolaridade. Articulado às políticas de educação, desenvolvimento e

inclusão social, o PNQ busca aumentar a probabilidade de acesso e permanência deste público no mercado de trabalho. O PNQ é constituído e implementado por meio de quatro linhas de ação: *i*) Planos Territoriais de Qualificação (PLANTEQs); *ii*) Planos Setoriais de Qualificação (PLANSEQs); *iii*) Projetos Especiais de Qualificação (PROESQs); e *iv*) Certificação Profissional.

6. Os PLANSEQs – qualificações social e profissional de trabalhadores para o acesso e manutenção ao emprego, trabalho e renda em base setorial tem como objetivo desenvolver ações de qualificação social, profissional e ocupacional para trabalhadores e trabalhadoras visando aprimorar sua produtividade e inserção cidadã no mercado de trabalho, com ênfase em setores econômicos em desenvolvimento, provendo a qualificação sob demanda efetiva do mercado de trabalho, articulada com o desenvolvimento e a educação, com estratégias de elevação da escolaridade. Já os PLANTEQs – qualificação social e profissional do sistema público de emprego, trabalho e renda e economia solidária em base territorial, objetivam desenvolver ações de qualificação de trabalhadores beneficiários e/ou egressos de ações do sistema público de emprego e de ações de economia solidária, visando apoiar a ampliação das oportunidades de geração de emprego e renda destas populações.
7. O Programa Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com contrato de trabalho suspenso tem como finalidade auxiliar os trabalhadores com contrato de trabalho suspenso mediante concessão de assistência financeira temporária. O pagamento da bolsa ao trabalhador fica articulado às atividades de requalificação profissional. A identificação dos trabalhadores – público-alvo – é realizada por parcerias e a qualificação profissional pode ser organizada e executada pelo próprio parceiro como pelo PNQ.

Além desses programas, os recursos do FAT são destinados a pesquisas sobre emprego e desemprego em sete regiões metropolitanas – Porto Alegre (RS), São Paulo (SP), Belo Horizonte (MG), Brasília (DF), Salvador (BA), Recife (PE) e Fortaleza (CE).

Os principais instrumentos de financiamento de programas de desenvolvimento econômico operados com recursos do FAT ficam a cargo do BNDES. Estes instrumentos são estruturados pelo banco a partir do repasse constitucional ao BNDES, de pelo menos 40% da arrecadação das contribuições para o PIS e para o PASEP, recebida pelo FAT, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Estes programas têm como objetivos principais: a ampliação

e diversificação das exportações; a reestruturação da indústria; a expansão e adequação da infraestrutura a cargo da iniciativa privada, com ênfase nos investimentos em energia e telecomunicações; a melhoria dos canais de acesso ao crédito para as micro, pequenas e médias empresas; o fortalecimento do mercado de capitais; a atenuação dos desequilíbrios regionais; e o gerenciamento dos programas de privatização.

Além dos repasses ao BNDES, os recursos do FAT, oriundos dos depósitos especiais, também constituem instrumentos de financiamento voltados para geração de emprego e renda. Estas ações, em sua maioria, são estruturadas sob a forma de programas e/ou linhas de crédito instituídas pelo CODEFAT, que busca ampliar as fontes de financiamento internas e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo (quadro 1).

QUADRO 1

Ações financiadas com recursos de depósitos especiais do FAT – 2008

Ações financiadas com recursos dos depósitos especiais do FAT	Programa/Linha de crédito
Concessão de crédito para investimento de micro e pequenos empreendimentos urbanos e rurais	FAT Fomentar Micro e Pequenas Empresas Proger Rural Proger Turismo Investimento
Concessão de crédito para investimento de médios e grandes empreendimentos urbanos e rurais	FAT Fomentar Médias e Grandes Empresas
Concessão de crédito para financiamento de capital de giro de empreendimentos urbanos e rurais	FAT Giro Agropecuário FAT Giro Habitacional FAT Giro Rural
Concessão de crédito para o fomento da construção civil	FAT Habitação FAT Material de Construção
Concessão de crédito para investimento em infraestrutura	FAT Infraestrutura Econômica FAT Infraestrutura Insumos Básicos Proemprego Protrabalho
Concessão de crédito para o fomento da exportação	FAT Exportar Proger Exportação
Concessão de crédito para o fomento da inovação tecnológica	FAT Inclusão Digital FAT Pró-Inovação (FINEP)
Concessão de crédito para iniciativas específicas de governo	FAT Eletrodoméstico FAT Integrar Centro-Oeste

Fontes: CGER/DES/SPPE/MTE.

4.3 Instrumentos dos fundos constitucionais

Os recursos dos fundos constitucionais constituem-se em instrumentos de políticas públicas destinados ao financiamento de atividades produtivas nas regiões Centro-Oeste (FCO), Norte (FNO) e Nordeste (FNE). Vejamos quais são os instrumentos de cada um destes fundos.

Os programas de financiamento do FCO estão segmentados por atividade econômica, estando estruturados da seguinte forma: *i*) FCO Empresarial, que engloba os programas de Desenvolvimento Industrial, Infraestrutura Econômica; Desenvolvimento do Turismo Regional; Desenvolvimento dos Setores Comercial e de Serviços; e *ii*) FCO Rural, que engloba os programas de Desenvolvimento Rural, Desenvolvimento de Irrigação e Drenagem, Desenvolvimento de Sistema de Integração Rural; Integração Lavoura-Pecuária, Conservação da Natureza; Retenção de Matrizes na Planície Pantaneira; Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura – Proaqua; Apoio ao Desenvolvimento da Pesca, além do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF).

Particularmente, são as principais diretrizes do FCO: *i*) concessão de financiamentos exclusivamente ao setor produtivo privado; *ii*) tratamento preferencial às atividades produtivas de pequenos e mini produtores rurais e pequenas e microempresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão de obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas; *iii*) adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos; *iv*) conjugação do crédito com a assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes; e *v*) apoio à criação de novos centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda.

Para a execução destes programas, o FCO conta com as seguintes prioridades gerais: *i*) financiamento de projetos de apoio à agricultura familiar, incluídos os beneficiários da Política de Reforma Agrária, aos mini e pequenos produtores rurais e às micro e pequenas empresas, suas cooperativas e associações; *ii*) projetos com alto grau de geração de emprego e renda e/ou da economia solidária que contribuam para a dinamização do mercado local; *iii*) projetos voltados para a preservação e recuperação do meio ambiente, em especial, para reflorestamento – recomposição de matas ciliares e recuperação de áreas degradadas; e *iv*) projetos que utilizam tecnologias inovadoras e/ou contribuam para a geração e difusão de novas tecnologias.

O FCO também conta com as seguintes prioridades setoriais: *i*) projetos voltados para a industrialização e/ou beneficiamento de matérias-primas, *commodities* e produtos primários produzidos na região; *ii*) turismo em suas diversas modalidades; *iii*) projetos de infraestrutura econômica, compreendendo: energia (PCHs, biodiesel, biomassa e gás), transporte, armazenagem, comunicação, abastecimento de água e esgotamento sanitário; *iv*) recursos naturais: recuperação de áreas degradadas e em degradação, no conceito de microbacias hidrográficas;

conservação e correção do solo; recuperação, renovação e manejo de pastagens; *v*) projetos agropecuários de produção integrada (aviários e outros); e *vi*) projetos de exploração de culturas permanentes e de florestamento e reflorestamento.

Já o FNO compreende dois programas de financiamento, a saber: *i*) o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (FNO-PRONAF) que tem como objetivo contribuir na execução do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, apoiando as atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas mediante o emprego direto da força de trabalho do produtor rural e de sua família; e *ii*) o Programa de Financiamento do Desenvolvimento Sustentável da Amazônia (FNO-Amazônia Sustentável) que tem como objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região Norte, em bases sustentáveis, apoiando os empreendimentos rurais e não rurais, mediante a concessão de financiamentos adequados às reais necessidades dos setores produtivos.

O FNO é guiado pelas seguintes diretrizes: *i*) concessão de financiamentos aos setores produtivos privados da região Norte, inclusive comércio e prestação de serviços; *ii*) ação integrada com instituições federais sediadas na região Norte; *iii*) tratamento preferencial às atividades produtivas de mini e pequenos produtores rurais e de micro e pequenas empresas, às de uso intensivo de matérias-primas e mão de obra locais e as que produzam alimentos básicos para consumo da população, bem como aos projetos de irrigação, quando pertencentes aos citados produtores, suas associações e cooperativas; *iv*) preservação do meio ambiente; *v*) adoção de prazos e carência, limites de financiamento, juros e outros encargos diferenciados ou favorecidos, em função dos aspectos sociais, econômicos, tecnológicos e espaciais dos empreendimentos; *vi*) conjugação do crédito com assistência técnica, no caso de setores tecnologicamente carentes; *vii*) apoio à criação de centros, atividades e polos dinâmicos, notadamente em áreas interioranas, que estimulem a redução das disparidades intrarregionais de renda; *viii*) realização de forma articulada entre o Banco da Amazônia, a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, do Ministério da Integração Nacional e a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), de reuniões com representantes dos governos estaduais, das classes produtoras e das classes trabalhadoras de cada estado, objetivando adequar os programas de financiamento a serem propostos às necessidades das economias de cada unidade federativa; e *ix*) operacionalização do PRONAF.

Da mesma forma, para a execução desses programas, o FNO conta com as seguintes prioridades gerais: *i*) projetos apresentados por agricultores familiares, por mini e pequenos produtores rurais e por micro e pequenas empresas, suas associações e cooperativas; *ii*) projetos voltados para preservação e

conservação do meio ambiente e recuperação de áreas degradadas; *iii*) projetos inseridos em arranjos produtivos locais, ecossistemas de negócios conscientes e aglomerados econômicos, que tenham por objetivo explorar as potencialidades e vocações econômicas dos estados e contribuam para a redução das desigualdades regionais; *iv*) projetos de produtores e empresas que ampliem as exportações regionais, observada a sustentabilidade dos recursos florestais; *v*) projetos de modernização de empreendimentos tecnologicamente ineficientes e novos projetos que utilizem tecnologias inovadoras; e *vi*) projetos com alto grau de geração de emprego e renda e/ou da economia solidária que contribuam para a dinamização do mercado local.

Além das prioridades gerais, o FNO apresenta as seguintes prioridades setoriais, a saber: *i*) projetos voltados para o aproveitamento racional da biodiversidade amazônica, em especial para fins medicinais, fitoterápicos, essências e cosméticos; *ii*) projetos destinados ao turismo sustentável; *iii*) projetos relacionados ao desenvolvimento da aquicultura e da pesca; *iv*) projetos de infraestrutura econômica, compreendendo: energia (PCHs, biomassa, biodiesel e gás), transporte (em especial o hidroviário), armazenagem, comunicação, abastecimento de água e esgotamento sanitário; *v*) projetos relacionados à fruticultura regional e aos sistemas agroflorestais e agroextrativistas; e *vi*) projetos industriais e agroindustriais voltados para o beneficiamento de produtos regionais, que contribuam para a agregação de valor às matérias-primas regionais.

Por fim, cabe apresentar os programas operados com recursos do FNE, a saber: *i*) Programa de Apoio ao Desenvolvimento Rural do Nordeste; *ii*) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura e Pesca; *iii*) Programa de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional; *iv*) Programa de Apoio ao Setor Industrial do Nordeste; *v*) Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Agroindústria do Nordeste; *vi*) Programa de Apoio ao Turismo Regional; *vii*) Programa de Financiamento para as Setores Comercial e de Serviços; e *viii*) Programa de Financiamento à Infraestrutura Complementar da Região Nordeste. Além destes, o FNE disponibiliza recursos para os seguintes programas especiais: *i*) Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico, Programa de Financiamento à Conservação e Controle do Meio Ambiente; *ii*) Programa de Financiamento à Cultura; e *iii*) Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar.

As prioridades gerais que guiam o FNE são: *i*) projetos apresentados por agricultores familiares, por mini e pequenos produtores rurais e por micro e pequenas empresas, suas associações e cooperativas; *ii*) projetos localizados em áreas adequadamente indicadas por zoneamento socioeconômico e ecológico ou que estejam voltados para a conservação – preservação – recuperação

do meio ambiente; *iii*) projetos inseridos em arranjos produtivos locais e cadeias produtivas que tenham por objetivo explorar as potencialidades e vocações dos estados e contribuam para a redução das desigualdades regionais; *iv*) projetos de modernização de empreendimentos tecnologicamente ineficientes e novos projetos que utilizem tecnologias inovadoras; *v*) projetos de empresas que ampliem as exportações regionais; e *vi*) projetos com alto grau de geração de emprego e renda e/ou da economia solidária que contribuam para a dinamização do mercado local.

Além das prioridades gerais, o FNE é guiado pelas seguintes prioridades setoriais: *i*) projetos de agricultura irrigada, em especial fruticultura, com ênfase na ampliação das áreas irrigadas com racionalização do uso dos recursos hídricos disponíveis; *ii*) projetos relacionados ao desenvolvimento regional, tais como: apicultura, aquicultura, carcinicultura, ovinocaprino cultura e pesca; *iii*) projetos desenvolvidos em espelhos d'água públicos; *iv*) projetos agroindustriais que contribuam para a agregação de valor às matérias-primas regionais; *v*) projetos de infraestrutura econômica, compreendendo: transporte, energia – com destaque para a geração e distribuição de energias alternativas: gás, biodiesel etc.; armazenagem, comunicação, abastecimento de água e esgotamento sanitário; *vi*) projetos da indústria extrativa de minerais metálicos e não metálicos, representados por complexos produtivos para o aproveitamento de recursos minerais da região; *vii*) turismo em suas diversas modalidades; e *viii*) projetos de alto potencial de geração de empregos em setores de comércio e de serviços, especialmente os ligados à ampliação da educação e da saúde.

4.4 Instrumentos dos fundos setoriais

Os recursos dos 17 fundos setoriais funcionam como instrumentos de políticas públicas destinados ao financiamento de atividades voltadas ao sistema de ciência, tecnologia e inovação do país. Vejamos os objetivos de cada um destes fundos.

1. O Fundo CT-Petro foi o primeiro fundo setorial, criado em 1999. Seu objetivo é estimular a inovação na cadeia produtiva do setor de petróleo e gás natural, a formação e qualificação de recursos humanos e o desenvolvimento de projetos em parceria entre empresas e universidades, instituições de ensino superior ou centros de pesquisa do país, visando ao aumento da produção e da produtividade, à redução de custos e preços e à melhoria da qualidade dos produtos do setor.
2. O Fundo Setorial do Audiovisual (FSA) foi criado em 2006 como uma categoria de programação específica do Fundo Nacional de Cultura

- (FNC). Os recursos do FSA são aplicados em programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais em consonância com os programas do governo federal, tendo como objetivo aumentar a participação do produto audiovisual brasileiro no mercado nacional e internacional.
3. O Fundo CT-Aero tem como objetivo estimular investimentos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) no setor aeronáutico para garantir a competitividade nos mercados interno e externo, buscando a capacitação científica e tecnológica na área de engenharia aeronáutica, eletrônica e mecânica, a difusão de novas tecnologias, a atualização tecnológica da indústria brasileira e a maior atração de investimentos internacionais para o setor.
 4. O objetivo do Fundo CT-Agro é a capacitação científica e tecnológica nas áreas de agronomia, veterinária, biotecnologia, economia e sociologia agrícola, entre outras; atualização tecnológica da indústria agropecuária; estímulo à ampliação de investimentos na área de biotecnologia agrícola tropical; e difusão de novas tecnologias.
 5. O Fundo CT-Amazônia tem como foco o fomento de atividades de pesquisa e desenvolvimento na região amazônica, conforme projeto elaborado pelas empresas brasileiras do setor de informática instaladas na Zona Franca de Manaus.
 6. O Fundo para o Setor de Transporte Aquaviário e Construção Naval tem como objetivo o financiamento de projetos de pesquisa e desenvolvimento voltados a inovações tecnológicas nas áreas do transporte aquaviário, de materiais, de técnicas e processos de construção, de reparação e manutenção e de projetos; capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento de tecnologias e inovações voltadas para o setor aquaviário e de construção naval; desenvolvimento de tecnologia industrial básica; e implantação de infraestrutura para atividades de pesquisa.
 7. O Fundo CT-Biotec objetiva a formação e capacitação de recursos humanos para o setor de biotecnologia, fortalecimento da infraestrutura nacional de pesquisas e serviços de suporte, expansão da base de conhecimento, estímulo à formação de empresas de base biotecnológica e à transferência de tecnologias para empresas consolidadas, prospecção e monitoramento do avanço do conhecimento no setor.
 8. O Fundo CT-Energ é destinado a financiar programas e projetos na área de energia, especialmente na área de eficiência energética no uso final.

A ênfase é na articulação entre os gastos diretos das empresas em P&D e a definição de um programa abrangente para enfrentar os desafios de longo prazo no setor, tais como fontes alternativas de energia com menores custos e melhor qualidade e redução do desperdício, além de estimular o aumento da competitividade da tecnologia industrial nacional.

9. O Fundo CT-Espacial tem como objetivo estimular a pesquisa e o desenvolvimento ligados à aplicação de tecnologia espacial na geração de produtos e serviços, com ênfase nas áreas de elevado conteúdo tecnológico, como as de comunicações, sensoriamento remoto, meteorologia, agricultura, oceanografia e navegação, o que trará amplo benefício a toda a sociedade.
10. O Fundo CT-Hidro destina-se a financiar estudos e projetos na área de recursos hídricos, para aperfeiçoar os diversos usos da água, de modo a assegurar à atual e às futuras gerações alto padrão de qualidade e utilização racional e integrada, com vistas ao desenvolvimento sustentável e à prevenção e defesa contra fenômenos hidrológicos críticos ou devido ao uso inadequado de recursos naturais. Os recursos são oriundos da compensação financeira atualmente recolhida pelas empresas geradoras de energia elétrica.
11. O Fundo CT-Info destina-se a estimular as empresas nacionais a desenvolver e produzir bens e serviços de informática e automação, investindo em atividades de pesquisas científicas e tecnológicas.
12. O Fundo CT-Infra tem como objetivo viabilizar a modernização e a ampliação da infraestrutura e dos serviços de apoio à pesquisa desenvolvida em instituições públicas de ensino superior e de pesquisas brasileiras, por meio de criação e reforma de laboratórios e compra de equipamentos, por exemplo, entre outras ações.
13. O Fundo CT-Mineral tem como objetivo o desenvolvimento e a difusão de tecnologia intermediária nas pequenas e médias empresas e o estímulo à pesquisa técnico – científica de suporte à exportação mineral, para atender aos desafios impostos pela extensão do território brasileiro e pelas potencialidades do setor na geração de divisas e no desenvolvimento do país.
14. O objetivo do Fundo CT-Saúde é a capacitação tecnológica nas áreas de interesse do Sistema Único de Saúde (SUS) – saúde pública, fármacos, biotecnologia etc. –, o estímulo ao aumento dos

investimentos privados em P&D na área e à atualização tecnológica da indústria brasileira de equipamentos médicos – hospitalares e a difusão de novas tecnologias que ampliem o acesso da população aos bens e serviços na área de saúde.

15. O Fundo CT-Transportes tem como foco o financiamento de programas e projetos de P&D em engenharia civil, engenharia de transportes, materiais, logística, equipamentos e *software* para melhorar a qualidade, reduzir custos e aumentar a competitividade do transporte rodoviário de passageiros e de carga no Brasil.
16. O objetivo do Fundo Funttel, sob gestão do Ministério das Comunicações, é estimular o processo de inovação tecnológica, incentivar a capacitação de recursos humanos, fomentar a geração de empregos e promover o acesso de pequenas e médias empresas a recursos de capital, de modo a ampliar a competitividade da indústria brasileira de telecomunicações.
17. E, por fim, o Fundo Verde-Amarelo que visa financiar o Programa de Estímulo à Interação Universidade-Empresa para Apoio à Inovação tem como objetivo intensificar a cooperação tecnológica entre universidades, centros de pesquisa e o setor produtivo em geral, contribuindo para a elevação significativa dos investimentos em atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) no Brasil, além de apoiar ações e programas que possam reforçar uma cultura empreendedora e de investimento de risco no país.

5 DESEMPENHO RECENTE DOS FUNDOS E DE SEUS INSTRUMENTOS

5.1 Desempenho do FGTS

O FGTS fechou 2008 com um patrimônio líquido no valor de R\$ 27,9 bilhões (ante R\$ 22,9 bilhões em 2007). Em 2008 foi realizada uma arrecadação bruta de contribuições acrescidas de encargos por atraso, na ordem de R\$ 48,7 bilhões, por meio de cerca de 46,4 milhões de guias de recolhimentos. Desde o ano de 2000 o FGTS apresenta arrecadação líquida positiva. A arrecadação líquida do FGTS no exercício de 2008 foi de R\$ 6,03 bilhões.

No exercício de 2008, o FGTS movimentou cerca de R\$ 72,9 bilhões em receitas e R\$ 71,5 bilhões em despesas e saques, fundamentalmente. Na tabela 1 é apresentado o orçamento financeiro para o FGTS em 2008.

TABELA 1
Orçamento Financeiro – FGTS – 2008
 (Em R\$ mil)

Discriminação	Orçado
Saldo inicial	86.239.076
Entradas	
Arrecadação de Contribuições	47.242.302
Arrecadação de Empréstimos	11.878.993
Arrecadação de Contribuição Social – LC nº 110/2001	2.147.032
Receitas Financeiras Líquidas	11.301.347
Recebimento de Juros CVS	305.484
CRI – Resgate	85.710
Total de entradas	72.960.868
Saídas	
Aplicações	16.994.807
Saques	40.497.240
Encargos do FGTS	2.135.907
Taxa Performance Agente Operador	245.170
Pagamento Crédito Complementar	1.581.645
Desembolso FAR/PAR	3.000.000
Aplicação CRI	1.045.000
Programa de Benefício ao Cotista	1.000.000
Aplicação Cotas FI-FGTS	5.000.000
Total de saídas	71.499.769
Valores a classificar	304.272
Saldo final	88.044.447
Fundo de Liquidez	9.716.560
Carteira de Títulos	78.287.887
Créditos Securitizados (CVS)	
Saldo inicial	6.000.158
Remuneração	57.326
Entrada	412.501
Saída	0
Saldo final	6.349.150

Fonte: Relatório de Gestão FGTS (2008).

Com relação aos resultados de aplicação dos recursos em políticas públicas, foram aplicados recursos do FGTS na área de habitação, em 2008, o montante de R\$ 10,02 bilhões, com a contratação de 182.121 operações de crédito. Metodologia utilizada pelo MCidades estima que estes recursos tenham beneficiado uma população de 1.856.973 habitantes, gerando um total de 289 mil empregos no país, impulsionados por este estímulo ao setor da construção civil. O orçamento previsto para as áreas de saneamento e de infraestrutura foi de R\$ 6,9 bilhões, tendo sido financiado 45,51% (tabela 2). A tabela 2 detalha a aplicação do FGTS em 2008 em fomento.

TABELA 2
Aplicação do FGTS sem fomento – 2008
 (Em R\$ mil)

Área de aplicação/programa	Plano de contratações					Metas físicas		
	Orçamento final	Alocados aos agentes financeiros	Alocado/orçamento (%)	Realizado		Previsto	Realizado	Alcançado (realizado/previsto) (%)
				Valor	Alcançado (realizado/orçamento) (%)			
Área de habitação popular	10.450.000	10.450.000	100	9.246.320	88,48	424.672	243.706	57,39
Pró-Moradia	2.050.000	2.050.000	100	1.053.956	51,41	227,778	13.876	6,09
Programa Carta de Crédito Individual	6.666.253	6.666.253	100	6.582.183	98,74	156.255	188.750	120,80
Programa Carta de Crédito Associado	1.189.260	1.189.260	100	1.105.960	93,00	27.876	29.714	106,59
Programa Apoio à Produção	544.487	544.487	100	504.221	92,60	12.763	11.366	89,05
Área de saneamento básico	5.950.000	5.950.000	100	3.162.908	53,16	26.841.111	16.773.088	62,49
Saneamento para Todos - Setor Público	5.250.000	5.250.000	100	2.943.060	56,06	23.683.333	15.373.320	64,91
Saneamento para Todos - Setor Privado	700.000	700.000	100	219.848	31,41	3.157.778	1.399.768	44,33
Área de infraestrutura urbana	1.000.000	1.000.000	100	-	-	4.511.111	-	-
Pró-Transporte - Setor Público	1.000.000	1.000.000	100	-	-	4.511.111	-	-
Pró-Transporte - Setor Privado	3.000.000	3.000.000	100	437.875	14,60	100.000	13.051	13,05
Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	20.400.000	20.400.000	100	12.847.103	62,98	62,98	62,98	62,98
Total								

Fonte: Relatório de Gestão FGTS (2008).

O PAC, plano estratégico de investimentos do governo federal para o período 2007-2010, constitui elemento relevante do cenário de atuação do gestor da aplicação do FGTS a partir de 2007. O PAC contempla investimentos expressivos em saneamento e urbanização de favelas.

Por fim, apresenta-se na tabela 3 a estimativa de geração de emprego, a partir dos programas de fomento financiados com recursos do FGTS, por meio da metodologia própria elaborada pelo agente gestor do fundo – CEF.

TABELA 3
Estimativas de empregos gerados com aplicações do FGTS – 2008

Área de aplicação/programa	Empregos gerados	População beneficiada
Área de habitação popular	289.421	1.777.617
Pró-Moradia	61.644	824.081
Programa Carta de Crédito Individual	52.309	755.708
Programa Carta de Crédito Associado	103.743	151.682
Programa Apoio à Produção	71.725	46.146
Área de saneamento básico	197.067	16.773.088
Saneamento para Todos – Setor Público	180.621	15.373.320
Saneamento para Todos – Setor Privado	16.442	1.399.768
Área de infraestrutura urbana	–	–
Pró-Transporte		
Fundo de Arrendamento Residencial (FAR)	42.773	318.118
Total	529.261	18.868.823

Fonte: Relatório de Gestão FGTS (2008).

5.2 Desempenho do FAT

O FAT fechou 2008 com um patrimônio líquido de R\$ 154,6 bilhões (ante R\$ 139,3 bilhões em 2007). Deste valor, R\$ 79,8 bilhões constituem empréstimos ao BNDES, R\$ 45,6 bilhões estão alocados em depósitos especiais, R\$ 17,4 bilhões estão aplicados no mercado financeiro (BB Extramercado), enquanto R\$ 231,8 milhões encontravam-se imobilizados em caixa.

No exercício de 2008, ingressaram como receitas do FAT o montante de R\$ 35 bilhões. Este resultado aconteceu, em parte, em razão do repasse de parte da receita da arrecadação PIS/PASEP do mês de dezembro de 2007 devida ao FAT, no montante de R\$ 1,6 bilhão, efetuado pelo Tesouro Nacional em janeiro de 2008. Neste exercício, o FAT teve receitas 21,41% superiores às receitas realizadas no exercício anterior, quando registrou receitas de R\$ 29,1 bilhões.

Entre os exercícios de 2004 e 2008 a receita da arrecadação PIS/PASEP representou, em média, 67,5% do total das receitas anuais do FAT, com crescimento médio no período de 11,32% ao ano (a.a.); enquanto, no mesmo tempo, as despesas do fundo cresceram em média 17,60% a.a., chegando, ao final de 2008, ao déficit primário de R\$ 5,88 bilhões e resultado operacional de R\$ 4,07 bilhões. Este resultado foi maior do que o registrado no exercício de 2007 em razão do aumento da receita da arrecadação PIS/PASEP, ocorrida em face do repasse de R\$ 1,56 bilhão de receitas não recebidas no fim de 2007, e em função do aumento da arrecadação de tributos, como fruto do crescimento econômico observado em 2008. A tabela 4 que se segue discrimina as fontes de receita do FAT, podendo ser observado que seus principais itens de receita são as contribuições PIS/PASEP, porém não são desconsideráveis os recursos financeiros diretamente arrecadados, oriundos das operações de crédito.

TABELA 4
Realização de receitas orçamentárias do FAT – 2008

Especificação	Receitas orçamentárias LOA ¹	Receitas orçamentárias (realizadas)
100 - Recursos ordinários	267.663.246,00	25.500.000,00
140 - Contribuições para os programas PIS/PASEP	23.648.155.812,00	25.045.389.348,82
151 - Contribuição social sobre o lucro das pessoas jurídicas	110.555.000,00	1.439.451,00
150 - Recursos não financeiros diretamente arrecadados	226.543.700,00	264.830.900,31
174 - MJ sem infração da legislação trabalhista/seguro desemprego – FAT	11.799.990,00	15.864.872,00
176 - Cota-parte contribuição sindical	253.101.375,00	200.500.218,00
180 - Recursos financeiros diretamente arrecadados	9.286.665.364,00	9.394.767.418,69
182 - Restituição de recursos de convênios e congêneres	16.289.508,00	48.248.290,44
376 - Cota-parte contribuição sindical – FAT	0,00	5.297.474,00
Total das receitas do FAT	33.820.773.995,00	35.001.837.973,26

Fonte: Siafi

Nota: ¹ LOA (2008), Lei nº 11.647, de 24 de março de 2008.

Com relação às despesas, fundamentalmente as inversões financeiras – empréstimos ao BNDES –, tiveram ocorrência de aumento em função direta do aumento da receita de arrecadação PIS/PASEP, que no exercício de 2008 totalizou R\$ 9,5 bilhões, com incremento de 15,03% em relação ao exercício anterior. A tabela 5 apresenta os saldos extraorçamentários relacionados ao FAT em 2008, chamando atenção o grande crescimento dos recursos aplicados no fundo financeiro BB Extramercado.

TABELA 5
Saldos extraorçamentárias do FAT – 2008

Especificação	Saldo em 31/12/2007	Saldo em 31/12/2008
Empréstimos ao BNDES (Art. 239 da CF/88)	79.842,40	91.315,10
Depósitos especiais (Lei nº 8.352/1991)	49.271,80	45.680,20
Aplicações financeiras (BB Extramercado FAT)	9.975,30	17.453,70
Imobilizado e caixa	262,00	231,80
Total	139.351,50	154.680,80

Fontes: Siafi/CGFAT/SPOA/SE/MTE.

Com relação às despesas com pagamentos dos benefícios do seguro-desemprego e abono salarial, contata-se que estas vêm crescendo ao longo dos últimos anos. Nos últimos cinco anos (2004-2008), evidenciou-se crescimento médio anual nestas despesas de 19,7% e 27,5%, respectivamente, sendo que em 2008 ficaram 14,4% e 17,2% superiores às do exercício anterior. Pode-se atribuir o aumento destas despesas ao aumento real do salário mínimo e do incremento do número de trabalhadores formais na economia nacional.

No exercício de 2008, o CODEFAT autorizou a aplicação de R\$ 6,2 bilhões das disponibilidades do FAT em depósitos especiais. Destes recursos, foram aplicados R\$ 6,1 bilhões, os quais foram destinados R\$ 5,7 bilhões ao financiamento de projetos de investimentos de micro e pequenos empreendimentos, inovação tecnológica e agricultura familiar, além de projetos de geração de energia, no montante de R\$ 400 milhões. Também no exercício de 2008, foram despendidos R\$ 20,7 bilhões com os benefícios do seguro-desemprego e abono salarial, e emprestado ao BNDES, R\$ 9,5 bilhões.

Desconsiderando R\$ 4,02 bilhões estimados como reserva de contingência, no exercício de 2008 foi executado 96,13% do orçamento do FAT, no montante de R\$ 32,2 bilhões. Os instrumentos de políticas públicas de emprego trabalho e renda executaram R\$ 20,9 bilhões e as operações especiais (financiamentos com retorno), R\$ 9,91 bilhões.

Quanto aos recursos do FAT que constitucionalmente são repassados ao BNDES, no exercício de 2008, foram transferidos R\$ 9,5 bilhões para o financiamento de programas de desenvolvimento econômico, que, se somados aos recursos repassados em exercícios anteriores, resultou no saldo de R\$ 91,3 bilhões de recursos do FAT emprestados ao banco. Como resultado, o BNDES, no exercício de 2008 desembolsou R\$ 31,8 bilhões em operações de créditos.

O BNDES vem utilizando metodologia específica para estimar o efeito emprego do investimento, ou seja, o total de empregos a serem mantidos e/ou criados por um determinado valor de investimento. O atual modelo de geração

de emprego utiliza como base os dados constantes no Sistema de Contas Nacionais publicados pelo IBGE para diversos setores da economia. A tabela 6 apresenta estimativas de geração de emprego e renda, segundo metodologia do BNDES.

TABELA 6
Estimativa de empregos gerados – BNDES/FAT – 2008

	2007	2008
Efeito direto	309.404	390.153
Efeito indireto	201.175	244.891
Efeito renda	547.498	673.404
Efeito total	1.058.077	1.308.448

Fonte: BNDES.

A tabela 7 seguinte sistematiza informações acerca da execução financeira com recursos do FAT no ano de 2008, sendo impulsionado pelo Programa Seguro-Desemprego, principal ação do Programa Integração das Políticas de Emprego, Trabalho e Renda, seguido pelas ações de crédito realizadas com recursos dos depósitos especiais, que compõem o Programa Operações Especiais – excluindo-se repasses para o BNDES.

TABELA 7
Execução dos Programas Financiados com o FAT – 2008

Programa	Total (R\$)	
	Orçado (a)	Executado (b)
Erradicação do Trabalho Infantil	142.000,00	142.000,00
Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda	20.970.290.429,00	20.530.864.184,89
Qualificação Social e Profissional	445.117.251,00	138.962.672,06
Rede de Proteção ao Trabalho	6.045.000,00	5.345.413,68
Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda	4.842.661,00	784.518,30
Recursos Pesqueiros Sustentáveis	602.175.381,00	540.372.148,30
Gestão da Política de Trabalho, Emprego e Renda	213.700.951,00	186.055.117,71
Erradicação do Trabalho Escravo	8.025.903,00	6.507.605,00
Operações Especiais – Financiamentos com Retorno	9.919.886.793,00	9.514.622.863,64
Microcrédito Produtivo Orientado	3.390.831,00	3.375.239,87
Total	32.173.617.200,00	30.927.031.763,45

Fonte: Relatório de Gestão FAT (2008).

Por fim, no que se refere aos depósitos especiais, os dados preliminares apontam que no exercício de 2008 foram contratadas com recursos do FAT 1.756.380 operações de crédito, no montante de R\$ 16,7 bilhões, distribuídos nos programas e linhas de crédito especiais conforme tabela 8.

TABELA 8
Execução dos programas dos depósitos especiais do FAT – 2008

Setores	Programas	Janeiro-Dezembro	
		Q. OP.	Valor
Investimento de micro e pequenos empreendimentos urbanos e rurais	FAT Empreendedor Popular	7.324	31.722.048
	FAT Fomentar Micro e Pequenas Empresas	13.596	2.444.089.000
	Proger Rural	26	862.423
	Proger Turismo Investimento	2.419	129.950.535
	Proger Urbano Investimento	102.465	3.462.020.170
	PRONAF	73.244	1.142.496.418
	Subtotal	199.074	7.211.140.594
Financiamento de capital de giro de empreendimentos urbanos e rurais	FAT Giro Agropecuário	2	820.000
	FAT Giro Setorial 5	3	169.000
	Proger Turismo Capital de Giro	20	1.653.303
	Proger Urbano Capital de Giro	1.555.473	3.252.999.758
	Subtotal	1.555.498	3.255.642.061
Investimento de médios e grandes empreendimentos	FAT Fomentar Médias e Grandes Empresas	1.099	1.047.798.000
	Subtotal	1.099	1.047.798.000
Fomento à construção civil	FAT Material de Construção	40	2.492.519
	Subtotal	40	2.492.519
Investimento em infraestrutura	FAT Infraestrutura Econômica	43	2.646.216.000
	FAT Infraestrutura Insumos Básicos e Bens de Capital sob Encomenda	39	196.639.000
	Proemprego	317	386.133.000
	Subtotal	399	3.228.988.000
Fomento da exportação	FAT Expotação	91	1.764.402.000
	Proger Exportação	136	5.619.717
	Subtotal	227	1.770.021.717
Fomento da inovação e difusão tecnológica	FAT Inclusão Digital	6	7.068
	FAT Pró-Inovação (FINEP)	37	187.249.331
	Subtotal	43	187.256.399
Total		1.756.380	16.703.339.290

Fonte: Relatório de Gestão FAT (2008).

5.3 Desempenho dos fundos constitucionais: FCO, FNE e FCO

Em fins de 2008, o patrimônio líquido do FCO atingiu o montante de R\$ 10.223,8 milhões, apresentando um incremento de 16,7% se comparado com o final do exercício anterior (R\$ 8.757,7 milhões). Para a execução orçamentária do exercício de 2008, foram previstos para aplicação no FCO o montante de R\$ 3,2 bilhões, com origem nas fontes a seguir discriminadas: i) repasses do Tesouro Nacional:

R\$ 1,1 bilhão; *ii*) retornos de financiamentos R\$ 753,8 milhões; *iii*) resultado operacional: R\$ 169,1 milhões *iv*) disponibilidades ao final do exercício anterior: R\$ 1,4 bilhão; *v*) recursos comprometidos com parcelas a liberar de operações contratadas em exercícios anteriores: negativo em R\$ 267,6 milhões.

Na programação orçamentária para 2008, os recursos do fundo foram distribuídos às unidades federativas do Centro-Oeste, de acordo com os seguintes percentuais: DF – 17,1%, GO – 26,1%, MT – 26,1% e MS – 20,7%, totalizando 90% dos recursos totais previstos. Os 10% restantes referem-se aos recursos reservados por lei ao PRONAF, aplicados de acordo com a demanda apresentada no programa.

Durante o exercício de 2008, o Tesouro Nacional repassou um total de R\$ 1.310.452 mil ao FCO, montante 14,2% superior aos R\$ 1.147.080 mil estimados inicialmente na formulação do orçamento. Cotejando o resultado do exercício de 2008 com os recursos repassados em 2007 (R\$ 1.071.859 mil) observa-se que o montante de recursos repassados pela União foi 22,3% superior aos repasses ocorridos em igual período do exercício anterior, refletindo a *performance* da arrecadação dos tributos que servem de fonte para os fundos constitucionais de financiamento.

No exercício de 2008 foram contratadas 71.441 operações de financiamento. Comparativamente ao exercício de 2007, quando foram firmados 59.613 contratos, houve incremento de 19,8% na quantidade operações contratadas e de 75,8% no valor das contratações. No setor empresarial os valores financiados somaram R\$ 1.377.574 mil, correspondendo a 39,7% do montante de recursos contratados no exercício. O número de contratos firmados – 13.913 – representou 19,5% da totalidade de operações firmadas no ano. No entanto, cabe ressaltar que, apesar dos índices de aumento no volume de recursos financiados na linha de financiamento de infraestrutura econômica, o desempenho pode ser considerado modesto tanto na quantidade de projetos financiados – apenas 10 – como no volume de recursos envolvidos (R\$ 121.304 mil), à vista de se tratar de empreendimentos de vulto e considerados prioritários e de elevado interesse para o desenvolvimento da região.

No que se refere à quantidade de contratos firmados, o desempenho em 2008 do FNE praticamente não apresentou evolução significativa, crescendo apenas 3,4% – de 55.652 operações em 2007 para 57.528 contratos em 2008 –, com destaque negativo para o resultado verificado na Linha de Financiamento do PRONAF – Reforma Agrária que apresentou redução de 48,8% na quantidade de operações e cujas aplicações ficaram limitadas a 1,6% dos recursos realizados no exercício.

O patrimônio líquido do FNE aumentou de R\$ 22,3 bilhões em 2007, para R\$ 25,8 bilhões em 2008, apresentando crescimento nominal de 15,8%.

O referido acréscimo decorreu dos ingressos de recursos oriundos da Secretaria do Tesouro Nacional/Ministério da Integração Nacional, também relacionados ao aumento de arrecadação observado no período.

O BNB investiu de 1989 a 2007, R\$ 25,3 bilhões em recursos do FNE. Em 2008, foram contratados R\$ 7,7 bilhões, representando 329 mil operações de crédito. Deste modo, de 1989 a 2008, o FNE aplicou R\$ 33 bilhões em toda a área de atuação do BNB.

Tendo em vista o expressivo montante de recursos aplicados nos últimos cinco anos, as disponibilidades para novas contratações reduziram-se para R\$ 1,2 bilhão ao final do exercício de 2008. Destacam-se ainda os resultados alcançados na recuperação de créditos, tendo em vista que em 2008 foram recuperados recursos da ordem de R\$ 734,3 milhões, representando 255 mil operações de crédito. Registre-se ainda que o índice de inadimplência, ao final do exercício de 2008, ficou em 4,7%.

O orçamento do FNE em 2008 foi de R\$ 6,3 bilhões, assim discriminados: *i*) transferências da STN: R\$ 3,4 bilhões; *ii*) retorno de financiamentos: R\$ 2 bilhões; *iii*) resultado operacional: negativo em R\$ 794 milhões; *iv*) disponibilidades ao final do exercício anterior: R\$ 3,6 bilhões; e *v*) recursos comprometidos com parcelas a liberar de operações contratadas em exercícios anteriores: negativo em R\$ 2 bilhões.

As contratações do FNE no exercício de 2008 somaram em torno de R\$ 7,7 bilhões, registrando um incremento de 80,6% em relação ao exercício de 2007, ocasião em que foram contratados R\$ 4,2 bilhões. O total das contratações do FNE no período em análise, excluindo-se o PRONAF, situou-se em torno de R\$ 7 bilhões, com incremento de 111,0% em relação ao ano de 2007, quando estas aplicações foram da ordem de R\$ 3,3 bilhões.

O FNE contratou recursos em todos os estados de sua área de atuação. No total, 1.950 municípios, ou 98% do total de municípios pertencentes à área de atuação do FNE, foram beneficiados com contratações do fundo em 2008. Setorialmente, os recursos do FNE foram distribuídos da seguinte forma: as atividades relacionadas com o meio rural absorveram R\$ 2,8 bilhões ou 36,2% do total contratado pelo FNE em 2008, enquanto que o setor industrial e turismo obteve R\$ 1,7 bilhão (22,8% do total contratado). O setor de comércio e serviços aportou R\$ 1,6 bilhão (20,6% do total contratado). O segmento de infraestrutura foi beneficiado com R\$ 1,3 bilhão (16,9% do total contratado) e o setor agroindustrial recebeu R\$ 265,6 (3,5% do total contratado). Em 2008, observou-se crescimento das aplicações em todos os setores, em relação ao mesmo período de 2007: agroindústria (111,3%); indústria e turismo (142,8%), infraestrutura (197%) e comércio e serviços (76,4%). O setor rural obteve incremento de 34,1% das aplicações.

Com relação à demanda por recursos do FNE, ao final do exercício de 2008, o estoque de propostas em carteira – pendentes de análise e/ou em fase de contratação – totalizou R\$ 3,2 bilhões. Referidas propostas estão distribuídas da seguinte forma: 38,8% do setor de infraestrutura; 20,4% do setor industrial – turismo; 15,6% do setor rural; 12,8% do setor comercial e serviços e 12,4% do setor agroindustrial. Cabe ressaltar que este montante de R\$ 3,2 bilhões refere-se apenas às propostas que já se encontram em tramitação no BNB.

O patrimônio líquido do FNO, no encerramento do exercício de 2008, totalizou R\$ 8.893.209 mil – superior a 18% do registrado em idêntico período de 2007, que alcançou R\$ 7.483.026 mil – e o ativo circulante, em que se incluem as disponibilidades e as operações de crédito, totalizou R\$ 3.215.406 mil. Foi registrado, ao fim deste período, no ativo do balanço patrimonial, disponibilidades no montante de R\$ 1.448.951 mil – superior em R\$ 65.580 mil sobre as registradas no término do exercício de 2007, correspondentes a R\$ 1.383.371 mil.

Ao longo das quase duas décadas de operacionalização dos recursos do FNO pelo Banco da Amazônia, foram financiados mais de 356 mil projetos, sendo injetados recursos superiores a R\$ 11 bilhões na economia regional, que estimularam prioritariamente empreendimentos de menor tamanho. De novembro de 1989 até dezembro de 2008, foi identificado um estoque de 266.042 operações de crédito contratadas junto ao FNO, este montante compreende 262.769 contratos pactuados com o setor rural e 3.273 com os setores não rurais.

No exercício de 2008, foram financiadas 46.259 operações de crédito no montante de R\$ 2.053.566 mil, sendo que o setor rural demandou R\$ 998.884 mil e os setores não rurais R\$ 1.054.682 mil. Em termos monetários, as contratações realizadas pelos empreendimentos rurais e não rurais representaram, respectivamente, 48,6% e 51,4%.

Os segmentos produtivos de menor tamanho responderam por 96% do total das contratações – 44.459 operações –, números que atestam a contínua demanda dos mini, micro e pequenos produtores pelas linhas de crédito do FNO.

Do total das contratações realizadas, cerca de 90% atenderam por meio do Programa FNO-PRONAF, ao segmento da agricultura familiar. Foram beneficiadas 41.762 famílias, contribuindo para gerar mais de 167 mil novas oportunidades de trabalho no campo.

Ao final do exercício de 2008, havia uma demanda imediata representada por 5.729 propostas, envolvendo recursos no montante de R\$ 1.583,6 mil, sendo 885 decorrentes de projetos aprovados, aguardando apenas contratação e 4.844 referentes ao estoque de projetos em carteira, em fase de análise.

O FNO também tem financiado projetos relacionados ao PAC. Os projetos financiados pelo Banco da Amazônia, no âmbito deste programa, contemplam setores estratégicos da economia como saneamento básico, matriz energética e produção de biodiesel. Em 2008, o Banco da Amazônia aprovou a contratação de 20 projetos no valor de R\$ 960,7 milhões, com recursos do FNO. Deste total, cinco projetos foram efetivamente contratados no período, totalizando R\$ 263,4 milhões.

5.4 Desempenho dos fundos setoriais

A movimentação de recursos dos fundos setoriais no âmbito do FNDCT em 2008 atingiu o montante de R\$ 2 bilhões (tabela 9) – volume cerca de 44% superior ao de 2007 –, apresentando a execução financeira conforme tabela 9 a seguir.

TABELA 9
Execução financeira – fundos setoriais – 2008

Ação/fundo setorial	Total
Fundos setoriais	1.369.912.593,10
Aeronáutica	24.170.588,32
Agronegócio	87.162.283,79
Amazônia	19.622.239,96
Biotecnologia	32.642.280,17
Energia elétrica	63.445.868,51
Espacial	285.692,69
Informática	33.312.874,51
Infraestrutura	225.858.278,30
Petróleo	119.199.387,55
Recursos hídricos	50.899.685,52
Saúde	76.650.618,75
Setor mineral	9.594.463,68
Subvenção	484.601.285,34
Transportes	10.368,00
Transportes aquaviários	21.481.284,89
Verde-Amarelo	120.975.393,12
Operações especiais	137.070.128,85
Demais ações	77.954.651,88
Emendas parlamentares	235.823.442,90
Créditos recebidos	5.762.752,92
Empréstimo FNDCT – FINEP	225.000.000,00
Total	2.051.523.569,65

Fonte: Relatório de Gestão FINEP (2008).

A FINEP, na qualidade de secretaria executiva dos fundos setoriais, recebeu e processou 3.936 solicitações de financiamento, sendo 1.248 projetos de pesquisa, 2.622 projetos de subvenção econômica e 66 solicitações de apoio a eventos de CT&I. A tabela 10 apresenta-se um detalhamento dos resultados operacionais relacionados à execução das ações financiadas com recursos dos fundos setoriais.

TABELA 10

Resultados operacionais – FINEP – fundos setoriais

(Em R\$ milhões)

Não reembolsável FNDCT	Oferta		Demanda		Aprovação	
	Nº de convocações	Nº de projetos	Valor solicitado	Nº de projetos	Valor aprovado	
Projetos de pesquisa	296	698	1.988,60	561	1.111,20	
Chamadas e convites	14	416	897,40	341	397,80	
Encomendas	282	282	1.091,30	220	713,40	
Eventos	3	3	0,50	2	0,40	
Subtotal	299	701	1.989,10	563	1.111,60	
Subvenção econômica	3	2.707	4.282,50	330	665,20	
Projetos de inovação	1	2.664	6.025,00	244	510,60	
Pesquisador da empresa	1	25	10,40	31	7,90	
Prime	1	18	229,00	18	249,10	
Total	302	3.408	6.272,00	893	1.777,00	

Fonte: Relatório de Gestão FINEP (2008).

Pela própria natureza de execução das ações financiadas pelos fundos setoriais, sendo estruturadas a partir da elaboração de editais, geridas por cada um dos respectivos fundos setoriais, e operacionalizados pelas agências de financiamento do MCT, principalmente pela FINEP, mas também pelo CNPq, foge ao escopo deste trabalho um detalhamento maior quanto aos resultados de cada uma destas ações, realizadas por meio de centenas de projetos de pesquisa e encomendas, além de dezenas de chamadas e convites. Entretanto, é interessante apresentar alguns resultados relacionados a ações transversais englobadas no Programa de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), e financiadas com recursos do Fundo Verde-Amarelo.

A primeira dela é o programa denominado Equalização de Taxa de Juros em Financiamento à Inovação Tecnológica. O objetivo desta ação é reduzir o custo dos financiamentos à inovação tecnológica para as empresas. Operacionalmente, os recursos do Fundo Verde Amarelo cobrem a diferença entre os encargos compensatórios dos custos de captação e operação e do risco de crédito, incorridos pela FINEP, e os encargos compatíveis com o as contratações feitas.

Em fins de 2008, a carteira da FINEP de projetos reembolsáveis contratados consistiu de 64 projetos, no valor total de R\$ 872,1 milhões. Destes projetos, 63 foram contratados com o benefício da equalização de juros, no valor total de R\$ 865,5 milhões. Os recursos do Fundo Verde Amarelo previsto para esta ação na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2008, R\$ 89.550.263 foram totalmente executados em 2008.

Outra ação transversal de destaque é a denominada estímulo às empresas de base tecnológica mediante participação no capital. Divulgada como o programa Inovar Fundos, tem como objetivo apoiar empresas inovadoras com alto potencial de crescimento por meio de investimento em fundos de Venture Capital (VC) e fundos de Private Equity (PE).

Em 2008, a FINEP aprovou investimentos em nove fundos. Destes, cinco se classificam como fundos locais de capital semente, dois como VC e dois como PE. Estes fundos somam um patrimônio comprometido total em torno de R\$ 1,4 bilhão, que deverá ser investido em cerca de 80 empresas inovadoras, ao longo de dez anos.

Considerando o resultado acumulado, 2001-2008, a carteira de investimentos em capital de risco da FINEP possui 22 fundos aprovados – sendo treze de VC, três de PE e seis fundos semente – dos quais, 12 estão em operação, nove estão em fase de captação e um já foi encerrado. O volume total de recursos destes fundos é da ordem de R\$ 2,4 bilhões, com uma participação média da FINEP de R\$ 263,5 milhões.

Pode-se destacar também a ação transversal denominada incentivo ao investimento em ciência e tecnologia pela implementação de instrumentos de garantia de liquidez. O fundo de garantia de liquidez foi criado para incentivar investidores privados a aplicar por meio de fundos de investimentos em empresas nascentes inovadoras, de forma que estes agentes possam ter uma garantia de retorno do principal investido ao término do período de vida do fundo.

Os recursos alocados nessa ação também são do Fundo Verde Amarelo e sua rentabilidade obtida por meio de aplicação no extramercado do Banco Central, compõem um Fundo de Reserva Técnica, constituído com o objetivo de dar liquidez aos investimentos privados em empresas emergentes de base tecnológica, por meio de Fundos Mútuos de Investimento em Empresas Emergentes ou de Fundos de Investimentos em Participações.

No final do exercício de 2008 contabilizou-se cinco fundos de capital semente aprovados pela FINEP, em fase de captação de recursos, com patrimônio total estimado de R\$ 82 milhões; mais cinco fundos em fase avançada de análise com patrimônio total de R\$ 115 milhões. Desta forma, o patrimônio comprometido

total esperado era de ordem de R\$ 197 milhões. Este patrimônio demanda um volume de recursos para o mecanismo de liquidez de cerca de R\$ 40 milhões (20% do patrimônio). Em 2008, o orçamento disponível para esta ação, R\$ 5,8 milhões, foi transferido para a FINEP e depositado no Fundo de Reserva Técnica que se encontra aplicado em fundo específico do Banco do Brasil, denominado BB Extramercado.

Por fim, alguns resultados da ação denominada Fomento à Pesquisa e à Inovação Tecnológica. Seu objetivo é garantir financiamento reembolsável para empresas. Estes financiamentos dependendo de suas características podem ter encargos subsidiados por meio da equalização de juros. Em fins de 2008, a carteira de projetos reembolsáveis da FINEP contratados no exercício de 2008 consistia de 64 projetos, no valor total de R\$ 872,1 milhões.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS: CAPACIDADE DE INTERVENÇÃO DOS FUNDOS

Este artigo procurou estilizar o estado da arte de alguns dos principais fundos públicos do governo federal, assim como cotejar suas institucionalidades, mecanismos de funcionamento e formas de gestão. Além disso, também apresentou os diversos instrumentos de política pública que são viabilizados com recursos destes fundos, trazendo informações recentes de seu desempenho.

Na verdade, a lógica contábil e orçamentária inerente a este tipo de instrumento de política pública não se restringe aos fundos objetos de apreciação neste trabalho. Outros fundos orçamentários e extraorçamentários permitem ao governo federal garantir fontes de arrecadação vinculadas a determinados objetivos de política pública, assim como gestão financeira específica, com maior autonomia em relação ao Orçamento Geral da União. Pode-se citar entre estes o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, o FDS, o Fundo de Investimento na Amazônia (Finam), o Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), o Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra e o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND).

Também podem ser destacados outros mecanismos de política pública constituídos em forma de fundos, com propósito de garantir retorno financeiro, como é o caso do Fundo de Aposentadoria Programada Individual (Fapi), assim como o Fundo de Investimento do FGTS, apresentado neste trabalho. Também merecem destaques os fundos voltados a disponibilizar garantias para operações de crédito. Além do Funproger, podem ser destacados o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), o Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias (FGDLI), o Fundo de Garantia para a Promoção de Competitividade (FGPC), e o Fundo Garantidor de Crédito (FGC). Por fim, podem ser identificados outros fundos do governo federal relacionados à compensação de dívidas, como o Fundo de

Compensação de Variações Salariais (FCVS), e à perda de receitas, como o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (FPEX).

A longa relação acima permite inferir que uma análise mais aprofundada sobre o papel e o desempenho de fundos no orçamento e gestão pública precisaria ir além daqueles tratados neste artigo. Em primeiro lugar, como foi também aqui discutido, deve ser ressaltado que a constituição de fundos não garante a disponibilidade e a continuidade de recursos voltados à execução de determinada política pública. Além de estes instrumentos estarem susceptíveis a eventuais quedas de arrecadação das fontes arrecadatórias que constituem as receitas da maior parte destes fundos, verifica-se também, na prática, que sua natureza jurídica e contábil extraorçamentária não evita que sejam contingenciados, ainda que persista controvérsias quanto ao amparo legal deste procedimento administrativo.

Desta forma, qualquer análise da capacidade de intervenção destes instrumentos deve levar em consideração não apenas o comportamento da capacidade arrecadadora das fontes de receita que constituem os fundos, *vis-à-vis* a expansão de seus gastos obrigatórios legais – no caso, do pagamento do seguro-desemprego e do abono salarial, tratando-se do FAT, ou dos saques proporcionados pelo FGTS –, mas também determinações de contingenciamento que atendem à corrente lógica de administração das contas públicas, expressa em metas de superávit primário. Desta forma, a “blindagem” financeira pretendida com a constituição destes instrumentos perde força.

Além disso, os fundos que possuem gastos legais obrigatórios desenvolveram mecanismos internos voltados à preservação patrimonial, garantindo sua capacidade de honrar estas despesas legais. O FGTS e o FAT constituem limites de reservas mínimas de liquidez que buscam salvaguardar os patrimônios individuais dos trabalhadores quotistas, no primeiro caso, e disponibilidades financeiras para o pagamento do Programa Seguro-Desemprego, no segundo. Entretanto, não se observa uma discussão técnica mais aprofundada quanto ao nível ideal destas reservas de liquidez, definidas sem o amparo de estudos técnicos específicos, invariavelmente bastante conservadoras, o que diminui também a capacidade de intervenção por meio dos instrumentos de políticas públicas amparados por estes fundos.

Ainda assim, a capacidade discricionária de tomada de decisão quanto à utilização dos recursos é grande, principalmente naqueles fundos que não têm gastos legais obrigatórios definidos, como são os casos dos fundos constitucionais regionais e dos fundos setoriais, apresentados neste artigo. E considerando que tanto o FGTS quanto o FAT tiveram seus patrimônios relativamente bem preservados, mesmos cenários bastante pessimistas quanto ao crescimento de seus gastos legais obrigatórios, que levam a sucessivos déficits primários em seus fluxos financeiros – receitas primárias deduzidas das despesas obrigatórias mais as discricionárias – não parecem comprometer demasiadamente estes patrimônios.

Até porque, os fundos que sustentam despesas legais obrigatórias acabaram desenvolvendo instrumentos de investimento financeiro – como o FI, no caso do FGTS e BB Extramercado, no caso do FAT –, bastante rentáveis, que lhes garante receita adicional. Apresentou-se neste trabalho, que em 2008 o FAT dispunha de cerca de R\$ 17 bilhões aplicados no fundo de investimento BB Extramercado, ou seja, em torno de 11% de seu patrimônio, enquanto criou-se um fundo de investimento específico para aplicações de recursos do FGTS, o FI-FGTS, na ordem de R\$ 5 bilhões, cerca de 5% do patrimônio do fundo.

E deve ser ainda levado em consideração que o atual cenário de crescimento da economia brasileira aponta para uma expansão produtiva, e conseqüentemente arrecadatória, para não mencionar a crescente profissionalização da estrutura de fiscalização do governo, que vem garantindo menor sonegação. Ou seja, parece haver ainda razoável espaço para a intensificação na capacidade de intervenção destes instrumentos.

Quanto aos fundos trabalhados neste artigo, é possível afirmar que também são variados seus desenhos institucionais, quanto múltiplos seus propósitos. Embora partam de um desenho contábil e financeiro minimamente comum, possuem características distintas. O FGTS é constituído por quotas individuais pertencentes aos trabalhadores, o que lhe confere uma natureza de fundo patrimonial individualizado, diferentemente do que ocorre com os outros fundos. Porém, tanto o FGTS quanto o FAT apresentam lógicas contábeis intrincadas que conciliam despesas orçamentárias com fluxos financeiros relacionados ao financiamento de programas de crédito. Os fundos setoriais, por sua vez, são operacionalizados de forma distinta dos demais fundos, ao aportar recursos nas áreas de ciência e tecnologia, fundamentalmente por meio de editais, transferindo recursos não reembolsáveis, e funcionando com a lógica de despesas orçamentárias, muito embora não sejam caracterizadas desta forma.

Esta multiplicidade de desenhos institucionais e características de operacionalização também dificulta a realização de uma análise agregada da capacidade de intervenção destes instrumentos. Particularmente, deve-se ressaltar que suas lógicas de contabilização não são exatamente relacionáveis, e nem são totalmente publicizadas. Entre os fundos pesquisados, apenas o FGTS publica demonstração financeira no Diário Oficial da União (DOU), sendo que os gestores dos demais fundos alegam não o fazer, por não haver obrigatoriedade legal para tanto, em seus casos específicos. Além disso, a grande variedade de instrumentos de política pública que amparam, assim como dos mecanismos existentes em cada um deles para tomadas de decisão quanto à alocação dos recursos, dificultam também uma discussão mais aprofundada quanto à possibilidade de se intensificar sua intervenção. Estes dois pontos serão tratados na seqüência desta seção.

Apresentou-se ao longo deste artigo que, entre os fundos pesquisados, prevalecem distintas formas de gestão. Enquanto FGTS e FAT são geridos por conselhos tripartites, verifica-se que o mesmo não ocorre com relação aos fundos constitucionais, cujos conselhos deliberativos são atrelados aos órgãos de desenvolvimento regionais das regiões Norte – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) – e Nordeste – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) –, ou com os fundos setoriais, neste caso, cada setor beneficiado constitui um conselho com representantes das respectivas comunidades científicas e tecnológicas. Assim, pode-se afirmar que se encontra em jogo uma multiplicidade de interesses, cujas forças se alteram conforme o contexto, determinadas pela qualidade, as vontades e forças políticas das composições das bancadas.

Assim, discutir a capacidade de intervenção dos fundos, principalmente com relação às despesas discricionárias, sem levar em consideração estes aspectos institucionais e políticos, é bastante difícil. Até porque, nenhum destes instrumentos apresenta mecanismos de planejamento de médio ou longo prazo, como planos plurianuais, o que torna bastante imprevisíveis suas estratégias de intervenção. E também não contam com estudos técnicos regulares e mais aprofundados que lhes orientem o foco e o volume de recursos necessários para estas intervenções. Além, é claro, de deixá-los muito mais susceptíveis a ingerências políticas pontuais, nas tomadas decisões quanto à aplicação dos recursos.

Para além do acima exposto, embora a institucionalidade destes conselhos confira-lhes o caráter deliberativo, parece certo que nem sempre estes exerçam este devido papel, seja porque as estruturas de operacionalização dos instrumentos de política pública atreladas a órgãos ministeriais e bancos públicos federais ainda concentrem processos de decisão importantes, seja porque intervenções do Tesouro Nacional limitem disponibilidades dos fundos, a despeito de sua autonomia orçamentária, como é o caso da aplicação DRU nos dispêndios do FAT. Ou seja, a capacidade de intervenção destes instrumentos também depende de decisões políticas e técnico-fiscais de curto prazo – tomadas por diferentes instâncias do Poder Executivo, com variados propósitos –, o que prejudica um planejamento de médio e longo prazo quanto a maior e melhor utilização destes recursos, principalmente no fortalecimento políticas públicas que tenham melhor condições de promover o desenvolvimento social e econômico do país.

Com relação às intervenções propiciadas pelos fundos, principalmente por meio do financiamento das políticas públicas no Brasil, procurou-se também neste trabalho apresentar os principais resultados alcançados recentemente, sejam relacionados aos seus patrimônios, sejam relacionados ao desempenho dos instrumentos de políticas públicas por eles financiados.

Devido a especificidades de natureza contábil relacionadas aos orçamentos de cada um dos fundos aqui tratados, optou-se por não agregar estes valores, visando apreender o efeito conjunto destes fundos na economia. Até porque, como os fundos atendem propósitos os mais variados, um tratamento agregado poderia não refletir seus impactos nas áreas fins. Por exemplo, tanto o FGTS quanto o FAT atendem às áreas de habitação e construção civil, sendo que os fundos constitucionais também financiam investimentos em saneamento, assim como o FGTS. Assim, uma metodologia de impacto setorial na economia com recursos dos fundos faria mais sentido de análise, requerendo para tanto uma decomposição de seus respectivos orçamentos que vão além dos propósitos deste artigo.

Entretanto, em grandes números, levantou-se neste trabalho que: o maior patrimônio entre os fundos aqui tratados é o do FAT, que em fins de 2008 alcançou cerca de R\$ 154 bilhões, seguido pelo FGTS que terminou o mesmo ano com um patrimônio em torno de R\$88 bilhões. Quanto aos fundos constitucionais, levantou-se que o FNE detém o maior patrimônio, em fins de 2008, na ordem de R\$ 25 bilhões, seguido por FCO com R\$10 bilhões e FNO com R\$ 8,8 bilhões. Os fundos setoriais terminaram o mesmo período com disponibilidades totais de R\$ 2 bilhões, valor bastante inferior aos demais fundos. Logo, em termos de patrimônio, estes números agregados indicam que a totalidade de recursos reunidos em forma de patrimônio nestes fundos deve alcançar algo em torno de R\$ 288 bilhões, o que representa no total cerca de 10% do PIB brasileiro no mesmo período, participação relativa não desprezível.

Também se tratando de grandes números, as informações levantadas indicam que o FGTS, em 2008, colocou na economia cerca de R\$ 40 bilhões, relacionados aos saques dos trabalhadores, enquanto o FAT disponibilizou cerca de R\$ 20 bilhões em pagamentos de seguro-desemprego e abono salarial. Com relação aos programas de crédito, fica difícil estimar a participação relativa conjunta, e mesmo em separado, dos fundos no mercado de crédito, pois os bancos oficiais federais que aplicam estes recursos operam com *mix* de fundos. Ainda assim, os dados disponíveis parecem indicar que o FGTS viabilizou cerca de R\$ 18 bilhões em financiamentos em suas áreas de atuação, enquanto o FAT disponibilizou R\$ 9 bilhões somente nas operações com recursos oriundos dos depósitos especiais.

Considerando-se que o BNDES informa ter concedido crédito com recursos do FAT, em 2008, na ordem de R\$ 31,8 bilhões, que o FCO emprestou R\$ 3,2 bilhões, o FNE R\$ 7,7 bilhões e o FNO R\$ 3,2 bilhões, no mesmo período, pode-se chegar à cifra total de R\$ 72,9 bilhões injetados no mercado de crédito, ainda que correndo riscos de duplas contagens, e imprecisões metodológicas relacionados a formas distintas de computação de valores novos e já

disponíveis em caixa. De qualquer forma, este valor representaria cerca de 8,2% da disponibilização do crédito total na economia brasileira em 2008, somente em recursos novos. Por fim, mesmo os fundos setoriais tendo disponibilizado cerca de R\$ 2 bilhões em ciência e tecnologia em 2008, este valor representaria algo em torno de 7% de todo investimento no setor, público e privado.

Pode-se afirmar, a partir deste retrato, que não se trata de volumes desprezíveis. Obviamente, uma análise mais aprofundada da importância relativa destes resultados para o desenvolvimento social e econômico do país requereria um tratamento também muito mais aprofundado sobre: os diferentes setores econômicos que são beneficiados com políticas públicas de crédito e de ciência e tecnologia, e a participação relativa dos recursos provenientes destes fundos em seu financiamento e modernização tecnológica; os diferentes públicos que são beneficiados pelas políticas públicas financiadas pelos fundos, de forma direta e indireta, sejam empreendimentos de diferentes portes, trabalhadores, entidades científicas e tecnológicas, a população em geral – por exemplo, beneficiada por uma obra de saneamento financiada pelo FGTS –, a partir de uma gama de instrumentos de política, que vão da qualificação profissional para trabalhadores egressos do Bolsa-Família – Plano Setorial de Qualificação e Inserção Profissional (PLANSEQ) para os beneficiários do Bolsa Família – até a formação de fundos de capital de risco para incentivar o desenvolvimento de empresas inovadoras; por fim, sobre diferentes mercados, a partir da análise da participação relativa dos recursos dos fundos no funcionamento do mercado de crédito, no financiamento da ciência e tecnologia, no financiamento da qualificação profissional, entre outros.

Assim, pode-se considerar que um aprofundamento sobre a capacidade de intervenção dos fundos públicos deva contemplar esta multiplicidade de setores, públicos-alvo e mercados. Não se trata de tarefa trivial, ainda mais se forem considerados os desafios discutidos antes, de se levar também em conta as particularidades relacionadas aos diferentes desenhos institucionais e formas de gestão.

Entretanto, entende-se que um esforço neste sentido é fundamental para se dimensionar a importância relativa atual dos fundos públicos, e principalmente futura, no desenvolvimento social e econômico do país. Além disso, somente analisando-os em seu conjunto será possível identificar seus efeitos e impactos complementares, além das sobreposições. Não faz sentido se analisar efeitos e impactos do FAT na disponibilização de crédito para micro e pequenas empresas, se os fundos constitucionais também atuam no mesmo sentido, muitas vezes de forma sobreposta se, por exemplo, o objetivo for avaliar a capacidade de intervenção dos fundos públicos para a expansão do crédito voltado a este segmento.

Postas estas considerações acerca da capacidade de intervenção dos fundos públicos, conclui-se que há ainda vasto campo para aprofundamentos de análises

sobre o papel e o desenho dos fundos na política pública, além da avaliação de desempenho e impacto dos instrumentos de política por eles amparados, com vistas a orientar as intervenções públicas e o estabelecimento de agendas de políticas públicas. Principalmente, estudos comparativos entre os fundos que explorem:

1. Avaliações comparativas dos fluxos de receitas dos tributos que compõem os fundos e análise comparativa quanto ao impacto destes diferentes fluxos no desempenho destes fundos, pretendendo-se ampliar a capacidade de intervenção dos instrumentos de política por eles amparados, e reduzir efeitos de ciclos econômicos na arrecadação dos fundos.
2. Análises comparativas das diferentes formas de gestão e operacionalização dos fundos, principalmente quanto ao papel e forma de atuação dos conselhos, e a execução dos programas por parte dos bancos públicos federais, visando identificar melhores práticas e inovações institucionais, e assim aprimorar a gestão e operacionalização dos respectivos fundos.
3. Avaliações de desempenho e impacto comparadas entre instrumentos de política pública amparados pelos fundos, segmentados setorialmente e por finalidade, principalmente aqueles voltados à disponibilização de crédito, com o intuito de identificar sobreposições e complementariedades e, assim, contribuir para se alcançar uma maior efetividade destes instrumentos.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, M. F.; SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M. R. **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1206).
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Finanças públicas**. Brasília: Bacen, 2008.
- BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Fundo de Amparo ao Trabalhador**. Relatórios de Gestão. Vários anos. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fat/relatoriogestao.asp>>.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Fundo Constitucional do CO**. Relatórios de Gestão. Vários anos. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/administracao.asp?id=administracao>.
- _____. Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). **Fundo de Garantia por Tempo de Serviço**. Relatórios de Gestão. Vários anos. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/fgts/relatorio.asp>>.
- _____. Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT). **Financiadora de Estudos e Projetos**. Relatórios de Gestão. Vários anos. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br>>.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Fundo Constitucional do NE**. Relatórios de Gestão. Vários anos. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/administracao.asp?id=administracao>.
- _____. Ministério da Integração Nacional. **Fundo Constitucional do NO**. Relatórios de Gestão. Vários anos. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/fundos/fundos_constitucionais/administracao.asp?id=administracao>.
- CACCIAMALI, M. C. *et al.* **Sistematização dos instrumentos de política industrial no Brasil**. Brasília, CNI, 2009. Mimeografado.
- CACCIAMALI, M. C.; MATOS, F.; LIGIERO, A. P. Desenho e gestão de uma política pública de intermediação de mão-de-obra. **Idéias e Tendências em Foco**, v. 1, p. 9-48, 2008.
- CARDOSO JR., J. C.; GONZALEZ, R. **Dilemas e alternativas ao financiamento das políticas públicas de trabalho e renda no Brasil**. Brasília: Ipea, dez. 2007 (Texto para Discussão, n. 1313).
- CARDOSO JR., J. C. *et al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Brasília: Ipea, nov. 2006 (Texto para Discussão, n. 1237).

CINTRA, M. A. M. **Caracterização dos fundos, delimitação conceitual, experiências internacionais e enfoques teóricos**. Projeto de pesquisa – O Brasil na era da globalização: condicionantes domésticos e internacionais ao desenvolvimento, 2009. Mimeografado.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, n. 13, 2006.

PEREIRA, N. M. **Fundos setoriais: avaliação das estratégias de implementação e gestão**. Brasília: Ipea, 2005 (Texto para Discussão, n. 1136).

PINHEIRO, M. M. S. **O papel dos fundos parafiscais no fomento: FGTS e FAT**. Brasília: Ipea, 1997 (Texto para Discussão, n. 485).

SILVA, A. M. A.; RESENDE, G. M.; SILVEIRA NETO, R. M. **Avaliação econômica dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1207).

_____. **Eficácia do gasto público: uma avaliação do FNE, FNO e FCO**. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1259).

THEODORO, M. **Participação social em políticas públicas: os conselhos federais de política social – o caso CODEFAT**. Brasília: Ipea, 2002 (Texto para Discussão, n. 931).

TIRONI, L. F.; KOELLER, P. **Financiamento público à inovação segundo a Pesquisa Industrial de Inovação Tecnológica (PINTEC)**. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1217).

TODESCHINI, R.; LIGIERO, A. P.; MATOS, F. Processos e principais resultados da construção do sistema público de emprego. **Revista da ABET**, v. 5, p. 220-230, 2005.

FUNDOS DE PENSÃO NO BRASIL: ESTRATÉGIAS DE PORTFÓLIO E POTENCIAL DE CONTRIBUIÇÃO PARA O FINANCIAMENTO DO INVESTIMENTO DE LONGO PRAZO

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo se insere na discussão das possibilidades de inserção dos fundos de pensão nacionais em uma estratégia de desenvolvimento econômico e social que possa capturar as oportunidades surgidas por meio das mudanças políticas e econômicas que recentemente envolveram o país. Entre essas mudanças, destacam-se as de natureza estrutural, para além do horizonte de discussão que envolve a presente crise econômica e seus futuros desdobramentos. Trata-se de discutir o Brasil em uma perspectiva larga, que o considere como ator central quando tomada em consideração sua disponibilidade de recursos estratégicos em um mundo em rápida transformação do ponto de vista ambiental, político, econômico e tecnológico.

Nesse âmbito, o Brasil possui condição singular quando consideradas suas disponibilidades em recursos hídricos, sua gama variada e ampla de fontes energéticas, suas reservas minerais, sua ampla população e as potencialidades de sua biodiversidade. Ao lado dessas disponibilidades, porém, o país precisa encontrar formas de organizar-se para superar suas dificuldades e seus particularismos históricos e ser capaz de construir caminhos próprios rumo ao desenvolvimento.

Identificar pontos de apoio e entender seu funcionamento específico são etapas necessárias desse processo de construção. A estruturação de mecanismos de financiamento de longo prazo, que deem suporte às decisões de investimento de horizonte mais amplo, é condição *sine qua non* para a concretização de nossos próprios caminhos.

Os fundos de pensão nacionais têm um papel relevante nesse contexto. Frente a um patrimônio de 472 bilhões de reais (BRASIL, 2008), tais atores podem e devem, para seu próprio interesse, contribuir para essa construção na qual Estado e instituições econômicas e sociais sólidas formam a estrutura clássica e indispensável para qualquer esforço de desenvolvimento nacional duradouro que se tenha observado historicamente desde a formação do Estado moderno.

No presente capítulo iremos nos debruçar, em primeiro lugar, sobre um esforço de caracterização desses atores em seus traços mais relevantes para o tema em questão. Em segundo lugar, trataremos das mudanças recentes que envolveram maior participação dos trabalhadores nas decisões cruciais dos fundos de pensão no país. Em uma terceira seção terá lugar uma discussão sobre as alocações de recursos do setor e suas possíveis mudanças, tomando em conta algumas alterações do ambiente econômico e político nacional de proporções significativas, como aquela relacionada à acentuada diminuição das taxas de juros de curto prazo relacionadas à dívida pública federal. Por fim, seguem-se considerações sobre novos instrumentos e formas pelas quais os fundos de pensão poderiam aprofundar sua participação nas estruturas de financiamento do investimento de longo prazo no Brasil, conferindo-se um destaque ao papel central de agentes catalizadores desse processo, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

2 QUEM SÃO OS FUNDOS DE PENSÃO NO BRASIL

Os chamados fundos de pensão estão inseridos em um contexto mais amplo de atores conhecidos como investidores institucionais. Estes são compostos por seguradoras, fundos de investimento e pelos próprios fundos de pensão, sendo sua diferença mais importante aquela relacionada ao horizonte de maturação de suas obrigações e ao grau de previsibilidade das exigências de liquidez associadas a elas. Seguradoras e fundos de investimento notoriamente têm prazos variados de obrigações, a depender de suas estruturações específicas no que se refere às composições de risco e rentabilidade e de seus planos de investimento. Mais adiante veremos como principalmente os fundos de investimento podem aprofundar sua contribuição a estratégias de suporte ao financiamento do investimento no país. Os fundos de pensão,¹ por sua vez, têm a característica de serem homogêneos quanto aos aspectos relacionados ao prazo de maturação de suas obrigações.

Todo fundo de pensão é uma entidade gestora de um ou mais *planos de benefício* de caráter coletivo. Tais planos definem em seus termos contratuais os direitos e deveres de cada participante e reúnem uma poupança constituída com finalidade previdenciária, qual seja, prover recursos que garantam o padrão de vida do poupador quando do fim de sua vida laboral, sendo aposentadoria e pensão seus principais benefícios previstos.

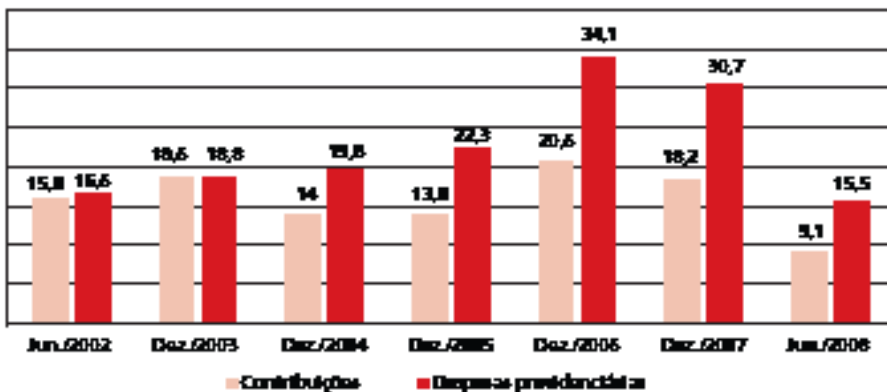
1. Trata-se por “fundo de pensão” as entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs), o que exclui as entidades abertas de previdência complementar (EAPCs), constituídas e oferecidas sobretudo por bancos, como detalhado na sequência.

Dessa forma, os fundos de pensão são voltados à constituição de massas de recursos com longo prazo de maturação, uma vez que o pagamento de obrigações começa a ser exigido após uma média de 30 anos depois de iniciado o período contributivo. Isto não significa dizer que os fundos de pensão têm, sempre, uma situação de absoluto conforto em relação às suas exigibilidades. Os planos de aposentadoria e pensão podem ser *maduros* ou *imaturos*, sendo os primeiros caracterizados por situações nas quais a massa de benefícios que devem ser pagos, no presente, iguala ou supera a massa de recursos que ingressam no plano por meio de contribuições. Nesta situação, a capacidade que o gestor dos recursos do plano tem de aquisição de ativos que tenham um elevado risco de liquidez diminui muito.

GRÁFICO 1

Grau de maturidade – evolução de contribuições e despesas das EFPCs

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Brasil (2008).

Neste ponto, é imprescindível diferenciar tais estruturas de poupança previdenciária de outros arranjos institucionais voltados à previdência. No Brasil, há dois tipos de estruturas institucionais voltadas ao oferecimento de benefícios de aposentadoria e pensão, cuja principal diferença se assenta em seu regime de financiamento. Os arranjos estruturados em torno dos *regimes financeiros de repartição* pressupõem uma solidariedade institucional entre os poupadores, de modo que a geração que atualmente usufrui dos benefícios seja financiada pela geração que atualmente está apta a trabalhar e contribuir, podendo, assim, prover os recursos necessários ao pagamento dos benefícios como parte de seus rendimentos correntes. A estrutura tem em seu mecanismo coletivista de repartição dos riscos sua peça de resistência. O Regime Geral de Previdência Social (RGPS), voltado a todos os trabalhadores cuja relação de trabalho esteja pautada na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e os regimes próprios de Previdência Social, voltados

para aqueles trabalhadores cujas relações de trabalho estejam pautadas por estatutos próprios ao funcionalismo público, sejam eles de âmbito federal, estadual ou municipal,² são formados com base neste tipo de arranjo institucional.

O *regime financeiro de capitalização*, por sua vez, é calcado em um arranjo no qual cada participante do plano de benefícios contribui periodicamente com o plano, formando uma poupança que, ao fim do período de contribuição, será utilizada para o pagamento dos benefícios. Há a possibilidade de planos calcados em tal regime contarem com sistemas coletivos de cobertura de risco, tanto no que se refere aos benefícios centrais – aposentadoria e pensão – quanto aos chamados benefícios de risco – invalidez. Nesta modalidade, há dois tipos de entidade: as EAPCs, constituídas normalmente por bancos e sem regras de restrição de participação por parte de quem quer que seja, e as EFPCs, também conhecidas como fundos de pensão ou fundações, voltadas exclusivamente a trabalhadores de uma determinada empresa ou mesmo associação de classe, esta última em sua modalidade classificada como entidade instituidora. Como seu próprio nome explicita, tal modalidade tem um caráter complementar à Previdência Social.

Como fica claro, são os arranjos calcados nos regimes de capitalização que permitem a formação de poupança de longo prazo. Nestes, a relação entre as variáveis atuariais decisivas, como nível e periodicidade das contribuições, taxa de rotatividade do emprego na empresa,³ proporção de contribuição empregador/empregado,⁴ taxa de desconto para cálculo do valor presente das exigibilidades do plano e taxa média de remuneração dos recursos garantidores, obtida pelos gestores de investimentos dos planos, é decisiva para a determinação do grau de risco ao qual o gestor pode expor os investimentos em sua busca por rentabilidade. Ter clareza em relação a esses fatores é condição indispensável para a montagem de arranjos bem-sucedidos de financiamento de longo prazo que venham a envolver os fundos de pensão no país.

A formação da poupança acumulada em nome do plano de benefícios de cada EFPC vê-se frente ao risco de ser insuficiente para o cumprimento das obrigações assumidas no plano. Tais divergências são tão mais prováveis quanto mais distantes no tempo estiverem o início do período contributivo e o início do período de pagamento dos benefícios. O risco de insuficiência de recursos foi assumido

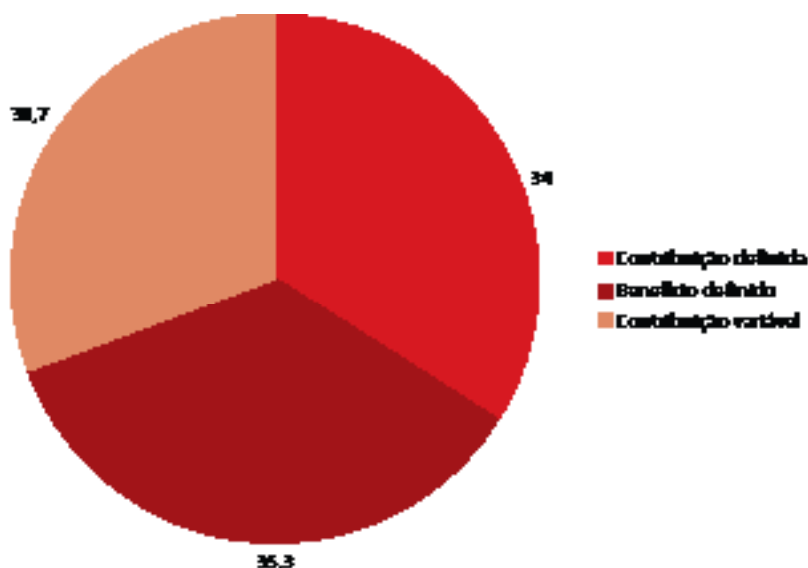
2. Nem todos os entes federativos brasileiros têm regimes próprios de previdência. No final de 2008, apenas os 26 estados, o Distrito Federal, as 26 capitais e os 1.852 municípios no país mantinham regimes próprios de previdência para seus servidores (BRASIL, 2009).

3. Ao sair da empresa, o participante pode utilizar o estatuto da portabilidade dos recursos por ele vertidos no plano para outro plano de benefícios, de acordo com o estipulado pela Lei Complementar (LC) nº 109, de 29 de maio de 2001. Tal possibilidade de saída de recursos gera um fator adicional de incerteza aos gestores dos planos quanto ao horizonte de desembolsos, tornando a gestão mais conservadora, como será discutido mais adiante.

4. Nas EFPCs, o empregador também contribui periodicamente para as reservas do fundo, sendo esta contribuição, hoje, limitada à paridade.

historicamente, no Brasil, pela empresa patrocinadora do plano de benefícios. Essa assunção se fez na forma do estabelecimento de planos de benefício definido (BD), nos quais o benefício a ser pago no futuro era fixado – como uma certa porcentagem do último rendimento recebido na ativa, por exemplo – e as contribuições poderiam flutuar, tanto as do participante quanto as da patrocinadora.

GRÁFICO 2
Modalidade dos planos previdenciários
(Em %)



Fonte: ABRAPP (2009).

Os anos 1990 assistiram a um movimento de transformação institucional que, entre outras modificações,⁵ transferiu o risco de insuficiências de recursos exclusivamente para os participantes. Essa transformação se deu na conversão de planos de benefícios definidos em planos de contribuição definida (CD), nos quais as contribuições são fixas e o valor real do benefício futuro pode se alterar.⁶ Tal mudança teve impactos não desprezíveis na gestão de recursos dos planos de benefícios, conforme analisaremos na seção 4.

5. Discutidas na seção 3, a seguir.

6. Em muitos casos o que ocorreu foi a interrupção de ingresso de novos participantes nos planos BD já existentes e na estruturação de novos planos, desta feita CD, para o acolhimento dos novos ingressantes na empresa. Mesmo tais planos CD em muitos casos foram estruturados com um caráter "misto", também conhecidos como *planos de contribuição variável*, pois são planos CD na fase contributiva que, porém, mantêm o valor do benefício uma vez definido o nível deste quando do início da fase de recebimento destes.

3 MUDANÇA DA LEGISLAÇÃO E CONFLITO

A legislação pertinente à regulação dos investimentos dos fundos de pensão foi instituída pela Lei nº 6.435/1977. Nesta, as fundações viam-se frente a limites mínimos de alocação de recursos em cada classe de ativo. Claramente, a lei visava direcionar os recursos dos fundos de pensão a alocações específicas, notadamente ao financiamento da dívida pública.

Mudança crucial foi instituída pela Resolução Banco Central do Brasil (Bacen) nº 2.109, de 20 de setembro de 1994, que consolidou as normas antes dispersas e aboliu os limites mínimos, instituindo em seu lugar tetos de exposição dos recursos para cada classe de ativos. Não obstante, o conservadorismo ainda daria o tom da legislação vigente, orientação prevalecente até recentemente, vedando aos fundos de pensão alocações no exterior,⁷ operações ativas com derivativos, assim como alto grau de exposição em ativos recém-lançados no mercado, sobretudo aqueles associados ao processo de securitização.

Tais impedimentos, no entanto, não são suficientes para explicar o comportamento conservador dos fundos de pensão no tocante à alocação de seus recursos. *Tal conservadorismo, associado objetivamente com a destinação da expressiva maior parte de seus recursos disponíveis a investimentos em renda fixa de alto grau de liquidez, tem outros fundamentos.* Como veremos, tal comportamento está associado principalmente aos interesses dos agentes que historicamente mais se beneficiaram da gestão dos recursos dos fundos de pensão no Brasil, como os bancos, por exemplo. Uma rápida apreciação da atual posição de carteira das fundações explicita tal fato.

Os fundos de pensão no Brasil têm portfólios excessivamente conservadores frente à sua necessidade de liquidez. Considerada sua capacidade de previsão de liquidez, conferida por ferramentas apropriadas como o *Asset Liability Management* (ALM),⁸ por exemplo, as fundações carregam posições excessivas em papéis de alta segurança, baixo rendimento relativo e alta liquidez, *sem que o fluxo de caixa previsto de seu passivo exija tal postura.* Na prática, tal composição de carteira atende em primeiro lugar aos interesses daqueles que vendem tais ativos por meio, sobretudo, de cotas de fundos de investimento conservadores que têm em suas carteiras títulos públicos de alta liquidez, como letras

7. A exceção fica por conta dos fundos de investimento no exterior – atuais fundos de investimento em dívida externa – que compõem suas carteiras com elevado percentual de títulos soberanos brasileiros. A recente Resolução nº 3.792/2009 do Conselho Monetário Nacional (CMN) altera significativamente tal postura conservadora permitindo que as fundações invistam em ativos no exterior – desde que tal investimento seja feito via fundos de investimento sediados no Brasil que adquiram cotas de fundos de investimentos externos.

8. O ALM é uma ferramenta que permite projetar o fluxo de caixa esperado das obrigações da fundação em paralelo com a evolução de seus ativos líquidos, explicitando os períodos futuros nos quais a fundação poderia ter problemas de liquidez. Tal previsão permite uma escolha de composição de carteira mais adequada a outros objetivos que não a maximização da rentabilidade de curto prazo, mas sim um equacionamento das obrigações ao longo do tempo, objetivo maior dos fundos de pensão. Ver nota 11.

financeiras do tesouro (LFTs) e letras do tesouro nacional (LTNs), cobrando para isso taxas de administração e ainda taxas de *performance* sobre a gestão de ativos que não apenas exigem gestão, dadas as características dos fundos, que normalmente levam seus ativos até o vencimento, mas que também tornam as carteiras das fundações excessivamente líquidas, reduzindo, obviamente, sua rentabilidade no longo prazo.

O mais inusitado, no entanto, é que tais produtos são vendidos às fundações que os adquirem avidamente, em prol de um suposto *conservadorismo natural* dos fundos de pensão, admitido quase que unanimemente por seus gestores e seus participantes. Na prática, o excesso desnecessário de liquidez nas carteiras beneficia aqueles que estão na ponta vendedora de produtos que foram sendo progressivamente adquiridos em maior escala à medida que as fundações terceirizavam suas carteiras, movimento este que teve seu impulso fundamental nos anos 1990.

Os alicerces de tal conservadorismo, porém, começaram a ruir no início do novo século.

O primeiro desses fundamentos começou a soçobrar com a introdução de uma mudança legal crucial no âmbito das EFPCs instituída no início dos anos 2000, com as LC nº 108/2001 e LC nº 109/2001. Estas transformaram as regras de responsabilização dentro das EFPCs e definiram novos padrões para a composição das instâncias normativas, fiscalizadoras e executivas em cada fundação. Com mais responsabilidades, os participantes e seus representantes trataram cada vez mais de discutir estratégias em âmbito nacional para as fundações e de atuar em um cada vez maior número destas, transformando aquilo que era, até o fim dos anos 1990, um espaço de conflito no qual a empresa patrocinadora detinha as rédeas das decisões cruciais, inclusive e talvez principalmente no que se relaciona às decisões de alocação de recursos.

A mudança no marco legal e a maior participação dos trabalhadores nas EFPCs não sobrevieram do nada. Estas se seguiram às pressões e às exigências de mobilização que os anos 1990 e sua avalanche de privatizações trouxeram. Após reverses contundentes, os sindicatos aprenderam que os fundos de pensão e seus bilhões de reais acumulados poderiam transformar-se em um dos principais pontos de disputa no espaço político nacional. O passo seguinte foi a reestruturação de órgãos como o Conselho de Gestão da Previdência Complementar (CGPC), responsável pela regulação das EFPCs, e a Secretaria de Previdência Complementar (SPC), responsável pela fiscalização do setor.⁹

9. Em 26 de janeiro de 2010, decreto presidencial regulamentou a Superintendência Nacional de Previdência Complementar (PREVIC), novo órgão de supervisão dos fundos de pensão no lugar da SPC. Com autonomia administrativa e orçamentária, a criação do órgão representa mudança institucional que inequivocamente conferirá mais independência e capacidade operacional para o exercício das funções normativas do sistema.

Além disso, marca o período a criação da Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão (Anapar), com organização nacional e participação ativa em debates e decisões cruciais do segmento.

Destaca-se como marco desse período de mudança institucional e regulatória a instituição da Instrução do CGPC nº 13. Esta especifica as obrigações de representantes do Conselho Fiscal e do Conselho Deliberativo das EFPCs, ampliando sua responsabilidade e conferindo a esses órgãos, sobretudo ao Conselho Fiscal, um grau de importância na gestão da EFPC nunca antes observado. Como exemplo, destaque-se a orientação que normatiza a responsabilidade do Conselho Fiscal em relação ao plano de investimentos da fundação:

Art. 19. Sem prejuízo de atribuições definidas em normas específicas, o conselho fiscal emitirá relatórios de controles internos, pelo menos semestralmente, que contemplem, no mínimo: I - as conclusões dos exames efetuados, inclusive sobre a aderência da gestão dos recursos garantidores dos planos de benefícios às normas em vigor e à política de investimentos, a aderência das premissas e hipóteses atuariais e a execução orçamentária (...) (BRASIL, 2004).

Tais novas responsabilidades conferiram aos órgãos internos de controle das EFPCs um papel nunca antes experimentado. Na verdade, os fundos de pensão tinham sua constituição normativa pautada em conformidade às exigências dos interesses políticos que controlavam seus recursos e suas decisões cruciais. Os trabalhadores sempre foram pouco mais que observadores à distância dos processos de gestão de recursos de suas poupanças acumuladas. Sua paulatina aproximação junto aos órgãos de decisão, controle, execução e fiscalização das EFPCs espelhou uma transformação de ordem política que se inicia com os anos 2000 e se aprofunda com a mudança de orientação política do governo federal a partir de 2002.

4 O PAPEL DA DÍVIDA PÚBLICA NA COMPOSIÇÃO DE CARTEIRA DAS EFPCS

O segundo fundamento que sustentou a opção conservadora de alocação de recursos das EFPCs no Brasil foi o nível elevado de remuneração da dívida pública ao longo de um longo período que compreende pelo menos os últimos 20 anos. A elevada remuneração garantida aos financiadores da dívida pública no Brasil cumpriu o papel de elemento causador de uma imensa distorção na alocação de recursos dos poupadores em geral e no débil desenvolvimento dos mercados de crédito e de capitais no país. A dívida pública, sobretudo no que se refere aos papéis de curto prazo (LFTs e LTNs), compõe a maior parte das alocações das EFPCs ainda hoje.

Na tabela a seguir, os títulos públicos detidos diretamente pelas fundações não compreendem mais que 19,1% da carteira consolidada das EFPCs no período apresentado. Não obstante, a parcela destinada a fundos de investimento – no segmento renda fixa – destina-se em sua quase totalidade a fundos que têm suas

carteiras compostas por títulos públicos federais. Assim, pode-se afirmar que a participação dos títulos públicos na carteira das EFPCs nunca foi inferior a 54,3% do total de recursos investidos desde 2002, chegando mesmo a 61,4% deste total em 2008.

TABELA 1
Carteira das EFPCs consolidada por tipo de aplicação
(Em R\$ milhões)

Classe de ativos	Dez./ 2002	(%)	Dez./ 2003	(%)	Dez./ 2004	(%)	Dez./ 2005	(%)	Dez./ 2006	(%)	Dez./ 2007	(%)	Dez./ 2008	(%)	Maior/ 2009	(%)
Titulos públicos	22.471	13,3	27.419	12,7	29.871	11,7	35.818	12,1	43.972	12,5	64.925	14,9	79.988	19,1	83.506	18,8
Depósitos a prazo	3.808	2,3	2.680	1,2	2.284	0,9	3.340	1,1	3.689	1,0	3.633	0,8	8.219	2,0	8.912	2,0
Fundos de investimentos (RF)	69.089	41,0	96.343	44,6	119.101	46,6	137.098	46,4	158.252	44,9	174.154	40,0	177.475	42,3	184.461	40,6
Debêntures	3.733	2,2	3.707	1,7	3.467	1,4	3.428	1,2	4.632	1,3	5.590	1,3	5.861	1,4	6.068	1,3
Ações	26.684	15,8	40.958	19,0	51.188	20,0	59.975	20,3	73.848	21,0	90.451	20,8	54.381	13,0	68.662	15,1
Fundos de investimentos (RV)	20.067	11,9	21.536	10,0	25.908	10,1	30.772	10,4	41.805	11,9	69.563	16,0	62.925	15,0	69.741	15,3
Imóveis	11.330	6,7	11.601	5,4	11.565	4,5	11.836	4,0	11.662	3,3	11.510	2,6	12.915	3,1	13.311	2,9
Empréstimos a participantes	3.190	1,9	3.992	1,8	4.883	1,9	5.650	1,9	6.519	1,9	7.426	1,7	8.510	2,0	8.939	2,0
Financiamento imobiliário	3.438	2,0	3.365	1,6	3.015	1,2	2.483	0,8	2.325	0,7	2.083	0,5	2.182	0,5	2.153	0,5
Operações com patrocinadora	76	0,0	77	0,0	78	0,0	72	0,0	63	0,0	12	0,0	12	0,0	7	0,0
Outros	4.612	2,7	4.492	2,1	4.429	1,7	4.777	1,6	5.429	1,5	6.423	1,5	6.763	1,6	8.969	2,0
	168.498	100,0	216.180	100,0	255.798	100,0	295.250	100,0	353.195	100,0	435.770	100,0	419.229	100,0	454.726	100,0

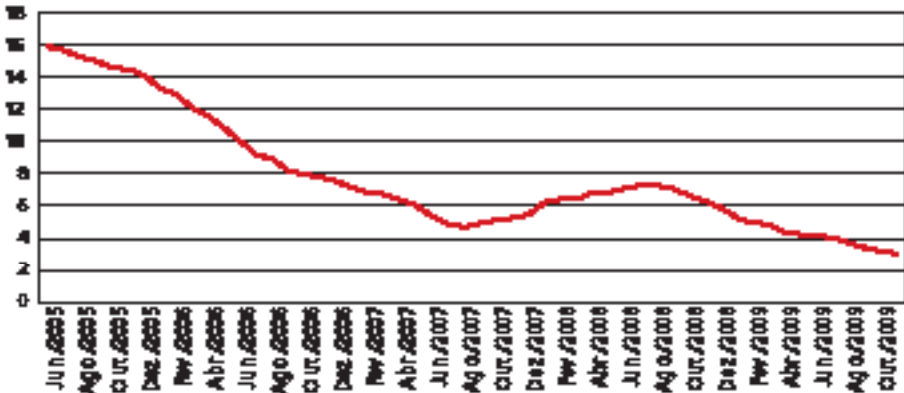
Fonte: ABRAPP (2009).

Tais percentuais explicitam o comportamento vicioso das carteiras das EFPCs. Quando questionados, seus gestores afirmam que um dos motivos que explicam a concentração das carteiras em títulos públicos é a falta de opções aceitáveis no mercado. Ora, a falta de opções pode ser vista como um reflexo da indisposição, dada a atraente opção dos títulos públicos, de agentes como as EFPCs investirem seus recursos em novos instrumentos ligados ao mercado de capitais ou ao mercado de crédito, ou ainda em instrumentos que unam os dois mercados, como veremos na seção 7 a seguir.

Destaque-se que a tabela deve ser lida considerando-se um elemento causador de importante distorção: a atípica concentração da carteira da maior fundação brasileira em ações. A Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) destoa do quadro geral por carregar, em dezembro de 2009, aproximadamente 60% do total de seus investimentos em renda variável, composta de fundos de investimento em renda variável – cuja carteira é formada por ações e/ou participações em empresas – e ações. Ao considerarem-se os R\$ 128,5 bilhões de recursos investidos pela Previ – 27,22% do total das EFPCs no Brasil –, percebe-se que a parcela de investimentos destinada a títulos públicos é muito mais elevada nas demais EFPCs que os atuais 59% verificados para o conjunto das fundações.

O conforto de tal situação, no entanto, vem declinando nos últimos meses. A queda da taxa Sistema Especial de Liquidação e de Custódia (SELIC), base da remuneração dos papéis públicos de curto prazo, tem declinado de maneira consistente desde 2007, algo possibilitado pelos modelos de metas de inflação em situações como a observada nos últimos anos, em que a taxa de inflação tem se mantido repetidamente em níveis projetados. Tal comportamento da SELIC foi também reforçado pela recente reação à crise de 2008, conduzindo-a a um dígito, patamar inusitado para os padrões dos últimos anos.

GRÁFICO 3
Juros reais¹
(Em % ao ano)



Fontes: Bacen e Ipeadata.

Nota: ¹ Média móvel de 12 meses deflacionado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Para o cada vez maior desconforto daqueles que têm na SELIC um esteio seguro que garante sua rentabilidade mínima (no caso das EFPCs), assim como seu bônus (no caso dos demais agentes que tiram grande parte de seus resultados positivos desse patamar da taxa de juros básica, como bancos e fundos de investimento, por exemplo), a queda da SELIC representa um desafio e a necessidade de buscar alternativas para a rentabilidade antes facilmente obtida.

Para as EFPCs, trata-se de converter rapidamente uma carteira majoritariamente tomada por papéis públicos de curto prazo por outra que contenha uma parcela maior de risco de crédito e de ativos de maior prazo de maturação. Tais opções podem inclusive conter títulos públicos, porém em papéis de mais longo prazo. Sobretudo, entretanto, tal necessária mudança traz a chance de as fundações participarem ativamente no processo de expansão da infraestrutura econômica do país, por intermédio de instrumentos discutidos na seção 7, a seguir.

O fato é que os dois pilares sobre os quais se assentaram as decisões de investimento das EFPCs por décadas ruíram. À maior atuação dos participantes na gestão das EFPCs e ao seu papel político ampliado na discussão das decisões cruciais do sistema, somam-se a queda da taxa básica de juros e a necessidade de buscar novas opções de remuneração para a massa de recursos sob gestão.

5 CONFLITO POLÍTICO E MUDANÇA DE ORIENTAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DAS EFPCS

Uma das características mais pitorescas dos investimentos realizados pelas EFPCs nos anos 1990 foi a elevada destinação de recursos a parques temáticos. Em todo o país, as maiores fundações destinaram milhões de reais à construção de parques temáticos que, em quase sua totalidade, resultaram em enormes prejuízos, frustrando a expectativa daqueles que entendiam se tratar de negócio promissor, observada a esperada elevação de renda dos extratos médios e baixos da população que em breve teria lugar, dadas as reformas institucionais e econômicas promovidas nos anos 1990. Seu fracasso tornou-se, afinal, um espelho dos descaminhos do modelo econômico adotado no período.

O reposicionamento daqueles que outrora tiveram uma função passiva na estrutura de funcionamento das EFPCs nos postos de comando destas mudou também as escolhas de composição de portfólio das fundações. De parque temáticos, as EFPCs passaram a observar com mais atenção as oportunidades de investimento em infraestrutura econômica, ainda que tal opção ficasse restrita, de início, às grandes fundações.¹⁰

As grandes fundações têm características comuns que permitem a elas explorar oportunidades de investimento nem sempre disponíveis, em um primeiro momento, para as médias e pequenas fundações. Principalmente por contarem com uma massa suficiente de recursos sob gestão, as grandes fundações podem ter suas próprias equipes de análise de investimento, algo de maneira geral não viável às menores, dados os custos desse tipo de estrutura.

As grandes EFPCs são hoje aproximadamente 16 no país, em um universo de 369 fundações que estão concentradas na região Sudeste.

10. Podem ser consideradas grandes fundações aquelas que tenham atualmente pelo menos R\$ 4 bilhões sob gestão. Tal volume mínimo de recursos permite a essas fundações disporem de recursos suficientes em seus planos administrativos para contarem com equipes de apoio na área de gestão de recursos que são indispensáveis para a avaliação de propostas de investimento em infraestrutura.

TABELA 2
Fundos de pensão no Brasil – investimentos e população

Fundo de pensão	Investimentos	Participantes ativos	Dependentes	Assistidos
Previ	128.497	85.926	244.947	83.395
Petros	42.427	64.076	201.552	54.966
FUNCEF	34.879	65.239	186.588	28.399
Fundação CESP	15.746	17.408	79.443	31.360
Valia	10.775	51.175	177.277	21.007
Sistel	9.883	2.149	45.725	25.663
Itaubanco	9.753	30.221	6.161	5.718
BANESPREV	8.871	7.554	34.013	21.791
Centrus	8.154	120	1.724	1.679
Forluz	7.601	10.668	45.494	12.072
Real Grandeza	6.629	5.648	23.356	6.858
Fapes	5.409	2.206	4.776	1.473
Fundação Copel	4.805	9.090	20.282	6.183
Potalis	4.683	181.569	466.976	16.427
HSBC Fundo de Pensão	4.030	64.598	78.567	7.270
Telos	3.904	7.167	22.988	6.126

Fonte: ABRAPP (2009).

São estas grandes fundações que têm um papel decisivo no setor, dada sua capacidade de compor suas carteiras com ativos que não poderiam ser objeto de investimento por parte das médias e pequenas fundações. Isso porque são as grandes fundações que podem suportar o risco associado a investimentos pouco usuais no mercado.

Tidas normalmente como avessas ao risco, as grandes fundações têm condições de assumir muito mais risco que o habitual, dado principalmente o caráter de longo prazo de seus passivos. A tipificação das fundações como avessas ao risco atende, como já apontado, aos interesses de agentes que têm muito a ganhar com uma postura mais conservadora das EFPCs quanto às suas decisões de investimento. Fundos de investimento de perfil conservador são os grandes ganhadores quando se dissemina a ideia de que os fundos de pensão são agentes que têm que primar pela preferência a investimentos de perfil conservador. Tais fundos são quase que exclusivamente montados, distribuídos, geridos, administrados, custodiados e segurados por bancos e têm seus planos de investimento voltados à composição de uma carteira quase que inteiramente com papéis da dívida pública federal de curto prazo.

Para tais agentes, a passividade das fundações na decisão de como alocar seus recursos resulta em um ganho expressivo em taxas de administração e outras remunerações atinentes à gama de serviços associados à aquisição de cotas de tais fundos. Mesmo fundações de grande porte, que contam em sua estrutura com mesas de operação e pessoal especializado e que, portanto, poderiam adquirir diretamente títulos públicos, optam pela aquisição de cotas de fundos de investimento em renda fixa, cujos ativos se compõem quase que exclusivamente de títulos públicos federais de curto prazo, caracterizando uma evidente redução na taxa de remuneração dos recursos garantidores em prol de um conservadorismo supostamente benigno, mas que de fato depõe contra o dever fiduciário de seus gestores. Superar o mito de que as fundações são, por natureza, conservadoras em suas opções de alocação, é um dos passos necessários para que elas encontrem um equacionamento adequado ao impasse de ter que remunerar seu ativo pelo menos à taxa mínima atuarial, dada a queda da taxa de juros básica.

6 AS EXIGÊNCIAS ATUARIAIS

Tais arranjos calcados no conservadorismo dos títulos públicos, porém, parecem fadados a perecer por força de sua crescente impossibilidade de oferecer o necessário retorno às EFPCs. Os fundos de pensão têm em seu cálculo atuarial uma ferramenta de extrema importância no que se refere à previsibilidade das necessidades de desembolsos futuros.¹¹ Tais previsões são montadas com base em fatores específicos da massa de participantes do plano,¹² ainda que tenham que assumir, muitas vezes, hipóteses de comportamento futuro dessa massa que são apenas as mais fiéis possíveis, tendo uma aderência parcial às variáveis em questão, dado que estas carregam um componente de incerteza irreduzível.¹³

O cálculo atuarial define, assim, uma taxa esperada de crescimento dos compromissos do plano, estabelecendo dessa forma uma taxa mínima de remuneração da massa de recursos sob gestão para que os recursos garantidores possam fazer frente às exigências de desembolso futuras. No Brasil, tal taxa é, com raras exceções, fixada em 6% em termos reais. O indexador associado é, geralmente, o mais adequado ao perfil da cesta de consumo da massa de participantes de cada plano de benefícios, sendo os mais utilizados o IPCA, o Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) e o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC).

11. Ao cálculo atuarial padrão, recentemente somaram-se outras ferramentas que já se mostram decisivas na gestão de riscos das EFPCs. O ALM permite visualizar, por um método diferente do tradicional cálculo atuarial, os fluxos de caixa futuros esperados do plano de benefícios, permitindo uma melhor gestão de recursos, sobretudo no que se refere à assunção de riscos de liquidez e à aquisição de ativos de longo prazo de maturação.

12. Como a taxa de rotatividade dos participantes do plano na empresa, o que define sua permanência no plano, a taxa de crescimento da massa salarial, a taxa de crescimento da geração futura etc.

13. Isso ocorre quando da escolha de uma tábua de mortalidade – ou de sobrevivência – para os participantes do plano. Normalmente trata-se de uma aproximação, uma vez que os custos associados à elaboração de uma tábua específica para cada massa de participantes são proibitivos. Ver Castro (2002).

Tal taxa mínima atuarial impõe-se como uma meta a ser buscada pelo gestor dos recursos. Antes facilmente alcançável, tal meta tornou-se um tormento para os gestores na medida da queda da taxa básica de juros.

As soluções buscadas são de ordem variada. Uma das primeiras opções aventadas foi reduzir a taxa mínima atuarial. Tal expediente, no entanto, causaria mais problemas para as fundações, na medida em que a redução da taxa mínima atuarial para patamares inferiores aos 6% implicaria uma elevação imediata do valor presente das exigibilidades do plano. Frente a um mesmo valor do ativo total, tal procedimento geraria a abertura de um saldo não coberto, acarretando um desequilíbrio atuarial imediato no plano.

Outra solução recentemente posta em debate é a de eliminar a indexação dos planos de benefícios.¹⁴ Ao eliminar a indexação, a taxa mínima real de 6% transformar-se-ia por completo, sendo diminuída na exata medida da taxa de inflação. Isso atenuaria de imediato as aflições dos gestores, ao mesmo tempo em que atenderia aos interesses dos que há muito tempo administram toda ou parte da carteira das EFPCs.¹⁵ Os participantes, no entanto, teriam muito a perder, na medida em que o valor real de seus benefícios ficaria exposto às intempéries das oscilações inflacionárias no país.

Uma terceira opção aberta às EFPCs seria posicionar-se politicamente ao lado daqueles que lutam por um retorno das taxas básicas de juros aos patamares anteriores à sua redução aos níveis atualmente vistos. Na condição de gestores de poupança, essa seria a opção aparentemente mais adequada, dado caracterizar-se em solução para todos os envolvidos diretamente na constituição da EFPC.

Não obstante, essa não tem sido a intenção de seus representantes mais expressivos quando de suas manifestações públicas.¹⁶ O que parece emergir destas é uma clara consciência de que não haverá solução duradoura para os poupadores, sobretudo aqueles açodados por uma taxa mínima de remuneração, se uma solução de caráter mais permanente não for encontrada.

7 AS OPÇÕES AO CONSERVADORISMO

Além das três opções antes apontadas, uma quarta saída apresenta-se às fundações: uma reconfiguração de sua carteira de investimentos que necessariamente aumente sua exposição ao risco.

14. Ver Sobrinho (2009).

15. Notadamente nas EFPCs menores os bancos por vezes administram todo o montante de recursos do plano de benefícios, sendo a terceirização da administração destes feita também nas grandes fundações. Nestas, a terceirização da gestão implica a transferência de somas bilionárias à administração dos grandes bancos e é justificada, de forma muitas vezes insuficientemente refletida, como criadora de um *benchmark* – termo de comparação – aos gestores internos da fundação.

16. Ver Lacerda (2009).

Após décadas de repetição da ideia que afirma serem os fundos de pensão agentes não propensos à assunção de riscos, estes se tornaram de fato avessos à ideia de tomar risco. Ainda que contrariando a lógica básica de que sem risco não há retorno, tal *hábito* pode ser plenamente entendido quando se toma em conta a existência dos títulos de dívida pública de curto prazo que têm, há décadas, um elevadíssimo grau de liquidez e uma remuneração mais que condizente com as exigências atuariais das fundações.

Não obstante, qualquer saída duradoura do atual impasse dos fundos de pensão significa, antes de tudo, uma revisão do *dogma* que afirma ser dever das fundações buscar investimentos que sejam seguros, líquidos e de remuneração adequada ao mínimo atuarial. Como em qualquer economia minimamente organizada, a brasileira oferece uma gama de opções de investimento que contém duas e apenas duas dessas características simultaneamente, algo que de forma alguma apresenta-se em dissintonia com as necessidades e possibilidades dos fundos de pensão, sobretudo quando se toma em conta sua característica de gestores de planos de benefícios que têm longo prazo de maturação de suas obrigações.

7.1 As novas formas de investir

Pelo menos duas novas frentes abrem-se aos fundos de pensão como opções de investimento que podem oferecer soluções às fundações frente à queda da taxa básica de juros: os fundos de investimento em participações (FIPs) e todo um conjunto de veículos que foram estruturados no âmbito do movimento de securitização de recebíveis que passou a ganhar expressão no Brasil a partir de meados dos anos 1990, em particular os fundos de investimento em direitos creditórios (FIDCs).

7.1.1 Fundos de investimento em participações e os investimentos em infraestrutura, grandes projetos industriais e novas tecnologias

Os FIPs, também conhecidos como fundos de *private equity*, são fundos de investimento regidos pela Instrução Comissão de Valores Mobiliários (CVM) nº 391, de 16 de julho de 2003, que se caracterizam por serem voltados a investidores qualificados,¹⁷ exclusivamente, e por terem como ativos-alvo de seu investimento participações societárias via ações de empresas de capital aberto ou fechado ou ainda cotas de fundos. Suas estratégias de valorização de carteira são as mais variadas, abrangendo desde a aquisição de participações em pequenas empresas que tenham elevada valorização esperada, dado, por exemplo, o caráter inovativo de

17. Entende-se por investidor qualificado o investidor que atende a pelo menos uma das seguintes características: *i*) instituição financeira; *ii*) companhias seguradoras; *iii*) entidades abertas e fechadas de previdência complementar; *iv*) pessoas físicas ou jurídicas que possuam investimentos superiores a R\$ 300 mil; e *v*) administradores de carteira e consultores autorizados pela CVM.

sua atividade-fim, até a compra de ações de empreendimentos ligados à infraestrutura econômica do país, que tenham um grau muito maior de previsibilidade nos retornos esperados, como linhas de transmissão de energia elétrica.

Os anos 1990 assistiram a um *boom* das estruturações de FIPs no país. Utilizados como veículos para os processos de privatização, sobretudo em setores como o de telecomunicações, o rodoviário e o elétrico, os FIPs foram utilizados em estruturações societárias nem sempre tão bem-sucedidas, deixando lembranças negativas em boa parte dos participantes dos fundos de pensão, como ocorreu, por exemplo, no caso Brasil Telecom.

As exigências de elevados investimentos em infraestrutura econômica e as oportunidades daí geradas, que se apresentam de forma contundente a partir de meados da década de 2000, fizeram renascer o interesse dos fundos de pensão pelos FIPs.

O primeiro grande FIP voltado à infraestrutura, erguido nesse período, foi o Fundo Brasil Energia. Com um porte de R\$ 600 milhões, o fundo dedicou-se a investimentos em linhas de transmissão de energia e ativos voltados à geração de energia por meio de fontes renováveis, como pequenas centrais hidrelétricas, parques de geração eólica e usinas à biomassa. Totalmente estruturado e investido por fundos de pensão e pelo BNDES,¹⁸ tal fundo caracterizou-se por confrontar a ideia, amplamente aceita mesmo nas fundações à época, de que o mercado estruturaria e ofertaria os ativos que fossem os mais adequados às carteiras dos fundos de pensão. Mesmo enfrentando dificuldades iniciais relativas muito mais à decisão de investimento dos empresários em fontes renováveis do que relativas à disponibilidade de financiamento, o FIP Brasil Energia realizou seus primeiros investimentos em linhas de transmissão e pouco depois se transformou em uma referência para o mercado.

Outros FIPs se seguiram, com destaque para o FIP GP Logística, com R\$ 400 milhões, estruturado em conjunto pelos fundos de pensão e pela gestora de recursos GP Investimentos, e voltado a investimentos em ativos de logística, como vagões ferroviários, silos e *containers*; e o FIP Brasil Infraestrutura, com R\$ 1,2 bilhão, voltado a investimentos nas mais variadas áreas de investimento em infraestrutura econômica, como terminais portuários, linhas de transmissão e usinas de geração de energia, entre outros, que foi estruturado em parceria com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Este último, no entanto, participou do projeto apenas como prestador de recursos, não se dispondo a correr riscos maiores na condição de cotista.

18. As fundações que participaram das discussões de estruturação do FIPs foram Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros), Previ, Fundação dos Economistas Federais (FUNCEF), Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES (Fapes), Fundo Bradesco de Seguridade Social (BANESPREV) e Real Grandeza. A maior parte das discussões ocorreu no BNDES, agente cuja participação em todas as etapas do processo foi fundamental para a consecução do projeto.

Os FIPs têm papel estratégico na estruturação de grandes investimentos em ativos de infraestrutura ou ainda de porte industrial. Não destinado a adquirir a totalidade das ações ou cotas, o FIP pode ser um parceiro estratégico na composição de uma estrutura de financiamento em um determinado ativo, na medida em que sua permanência no mesmo ativo pode ser tão longa quanto a duração prevista do FIP, prevista em regulamento.¹⁹

Outro modelo usual de FIP é conhecido como fundo de *venture capital*, dedicado a investimentos em empresas de pequeno porte com forte conteúdo tecnológico. Sua principal atratividade é o potencial de valorização dessas empresas. Considerado um tipo de FIP de alto risco – dada a elevada taxa de mortalidade de pequenas empresas –, os fundos de *venture capital* possuem um porte menor – em torno de R\$ 200 milhões – e requerem gestores especializados com as atividades desenvolvidas pelas empresas-alvo, uma vez que sua participação no dia a dia da empresa será decisiva para o sucesso do empreendimento e, portanto, do próprio fundo.

Todos os tipos de FIP têm quatro fases decisivas para seu sucesso. A primeira é a fase de captação de recursos e construção do regulamento, na qual são ajustadas as regras entre as partes envolvidas. Nessa fase são definidos pontos nevrálgicos do fundo, como as taxas de administração e *performance*, a taxa de remuneração a partir da qual o fundo começa a pagar *performance* ao gestor, entre outras. Tal ajuste, se mal feito, pode resultar em desavenças posteriores entre cotistas e gestor, fatais às pretensões do fundo. A segunda fase é a de investimento. Adquirir os ativos corretos, ao preço e nas condições ajustadas às expectativas de remuneração futura de cotistas e gestores é condição *sine qua non* para o sucesso do fundo. A terceira fase é a de gestão dos ativos, mais intensa nos fundos de *venture capital*, mas não menos importante nos FIPs maiores. Por fim, a última fase decisiva é a de saída dos ativos. A saída clássica dos fundos de *venture capital* é a venda a um investidor estratégico, normalmente um FIP de maior porte. Para os fundos de *private equity*, a saída envolve também, como possibilidade, um investidor estratégico, porém mais comumente a saída se dá via abertura de capital em bolsa.

As taxas esperadas de retorno de investimentos em fundos de *venture capital* variam entre 20% a 30% ao ano, sendo que as remunerações esperadas para fundos voltados à infraestrutura ou a grandes investimentos industriais acerbam-se dos 12% a.a., em termos nominais.

19. Um FIP voltado a investimentos de infraestrutura tem um prazo de duração de aproximadamente 15 anos. Todos os eventos relativos aos agentes envolvidos com a vida do fundo – cotista, gestor, administrador, segurador, custodiante, entre outros – têm seus direitos e deveres expressos no regulamento do fundo, peça normalmente confeccionada primariamente pelo proponente do fundo, ou captador. Este, usualmente, torna-se o gestor do fundo. Não raro, as maiores fundações têm o direito de modificar cláusulas do regulamento, até adequá-lo às suas exigências.

A ampliação do ritmo de estruturas de FIPs depende, crucialmente, da maior participação do BNDES e mesmo de bancos de investimento ligados a grandes bancos públicos, como o BB Banco de Investimentos S/A (BB Investimentos). A estrutura privada de bancos de investimento e agentes estruturadores de FIPs não atende às necessidades e não cobre as possibilidades de investimento voltadas à infraestrutura e a grandes projetos industriais no país. Apenas os FIPs estruturados como *venture capital* parecem contar com uma estrutura de agentes estruturadores e gestores adequados.

Ademais, são agentes externos ao mercado, como o BNDES, que podem e devem mapear as necessidades de investimento relacionadas aos setores industrial e de infraestrutura. Sua ampla rede de captação de demandas pode funcionar como um excelente orientador para que se estruturarem FIPs adequados às carências do país. Agindo como uma espécie de agente catalizador do processo de estruturação de mecanismos de financiamento de longo prazo voltado ao investimento produtivo, o BNDES tem o conhecimento e a estrutura para acelerar a estruturação de FIPs e a canalização de recursos dos fundos de pensão e de outros investidores de longo prazo para investimentos que solidifiquem as bases sobre as quais taxas superiores de crescimento possam ser alcançadas no país de forma sustentável no tempo.

Experiências como a do FIP Brasil Energia comprovam que, caso haja empenho por parte do BNDES, arranjos benignos podem ser estruturados e levados a cabo pelo mercado. Tais arranjos podem, ademais, atender às necessidades da coletividade, ao viabilizar a ampliação da capacidade nacional de produção de riquezas, sem, no entanto, ferir o compromisso fiduciário da EFPC que atue como ente investidor em um FIP que nasça a partir do empenho do banco.

Concretamente, o BNDES poderia atuar em pelo menos quatro frentes: como *advisor* nas etapas de estruturação e de incorporação de bons projetos à carteira do FIP; como investidor, ao adquirir cotas do FIP em participações não ínfimas, mas também não excessivas – algo entre 10% e 25% –, o que sinalizaria ao mercado sua confiança no produto; como *emprestador* de recursos, permitindo a operação alavancada de FIPs envolvidos em grandes projetos de longa maturação; e como *garantidor* de captações feitas em mercado, reduzindo o custo de capital da estrutura.

7.1.2 O processo de securitização e seus descaminhos

Talvez, em um momento não tão distante, a securitização de recebíveis venha a ser considerada uma das maiores inovações capitalistas da segunda metade do século XX. Sua capacidade de conferir negociabilidade ao risco associado a contratos não negociáveis, bem intangível por definição, provocou uma verdadeira revolução no mercado financeiro internacional, com mais intensidade a partir do início dos anos 1990. Por aqui, a securitização desembarcou com mais vigor na forma dos certificados de recebíveis imobiliários (CRIs) e, posteriormente, na dos FIDCs.

Fundos de investimentos em direitos creditórios são fundos que têm suas carteiras compostas por títulos representativos de direitos sobre fluxos futuros de pagamentos provenientes de contratos de crédito de natureza diversa. Regulamentado pela Instrução CVM nº 356, de 17 de dezembro de 2001, os FIDCs viveram três fases distintas desde seu lançamento.

A primeira fase foi marcada por estruturas como as de empresas como Sadia, Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) e Parmalat, as duas primeiras voltadas a melhorar seu próprio custo de capital ao disponibilizar recursos aos seus próprios fornecedores via FIDC. O FIDC da Parmalat representou um marco para o setor, na medida em que a falência da empresa, semanas após o lançamento do fundo, acarretou apenas sua extinção antecipada, porém sem perda de capital ou mesmo de rentabilidade aos investidores. A capacidade de resistência do fundo mostrou ao mercado a solidez do veículo, antecipando novos lançamentos.

A segunda fase dos FIDCs foi marcada por sua “captura” pelo mercado bancário de *middle market*. Os novos FIDCs, lançados por bancos como Cruzeiro do Sul, BMG, Daycoval, Panamericano, entre outros, foram dirigidos a direitos creditórios originados de créditos consignados, normalmente voltados a servidores públicos ou beneficiários do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Nessa fase ganhou destaque uma das inovações centrais deste tipo de veículo: a diferenciação das cotas no que se refere ao risco ao qual cada tipo de cota está exposta. Cotas seniores e cotas subordinadas compunham o total de cotas do fundo, tendo a segunda o papel de servir como uma espécie de colchão de amortecimento do risco para os detentores de cotas seniores na medida em que era a primeira a sentir, via perda de rentabilidade, qualquer evento negativo dos ativos do fundo, como a inadimplência do crédito-base. Isso permitiu acolher, no mesmo fundo, investidores que têm diferentes apetites ao risco. Aos menos inclinados ao risco cabiam as cotas seniores, aos amantes do risco, as subordinadas. Claro que as regras de repartição da rentabilidade se sinalizarão com o equilíbrio da relação risco/retorno no fundo. Aos cotistas seniores se oferece um teto de remuneração em torno de 110% dos certificados de depósitos interbancários (CDIs). Aos subordinados não há teto de remuneração.

Na prática, porém, os próprios bancos estruturadores eram os compradores das cotas subordinadas, em uma manifestação inequívoca de sua confiança na boa *performance* futura do fundo. Aos fundos de pensão eram oferecidas as cotas seniores, prontamente abocanhadas por estes, na medida em que a remuneração oferecida mostrava-se segura e mais que suficiente, à época, para cobrir a taxa mínima atuarial.²⁰

20. Hoje, para cobrir a meta atuarial de IPCA + 6%, seria necessário que o teto de remuneração das cotas seniores chegasse a 127,3% do CDI – considerando-se a SELIC em 8,25% a.a. e o IPCA em 4,5% a.a. –, ou 10,5% a.a. em termos nominais, algo plenamente factível para o arranjo de FIDC proposto pelos bancos.

Tal estruturação mostrou-se uma excelente opção para os bancos, na medida em que as cotas subordinadas apoderavam-se de toda a diferença entre os juros pagos pelo tomador de recursos e a soma dos custos de estruturação do fundo – cadentes e fortemente sensíveis à escala – e a remuneração paga aos cotistas sênior (balizada *ex ante*). Quando finalmente interveio neste mercado, o governo federal estipulou o juro máximo cobrado do tomador²¹ em 2,64% ao mês, totalizando nada menos que 36,7% a.a. Antes disso, sem o teto de juros, os ganhos auferidos mostraram-se extremamente elevados, sobretudo quando comparados ao risco de crédito da operação originadora, que é aproximadamente o mesmo do risco de crédito do título público federal, uma vez que o consignado tem o benefício do desconto em folha e o ente pagador do benefício é uma autarquia federal.

7.1.3 O FIDC como instrumento de promoção econômica e social

A utilização do FIDC em esquemas de crédito consignado atende, inequivocamente, aos interesses de estruturadores – bancos – e investidores, em grande parte fundos de pensão. Também do ponto de vista político, os FIDCs calcados no crédito consignado se mostram extremamente “lucrativos”, uma vez que tal arranjo, na verdade voltado para o benefício dos bancos, apresenta-se como política pública de amplo alcance social. Para o tomador, o acesso ao crédito muitas vezes se faz de forma mais simplificada e mais barata que outras opções de mercado por este canal. Porém não há como negar a exorbitância dos juros cobrados, sobretudo quando se toma em conta o risco de crédito da operação.

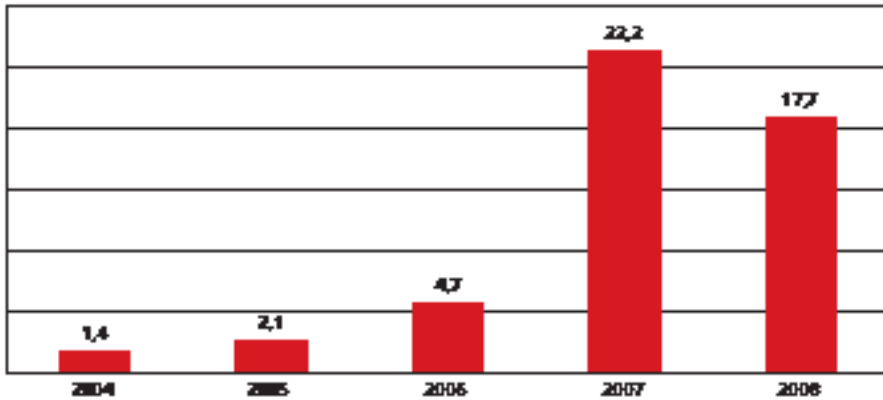
Mesmo se tomando em consideração o elevado juro, o crescimento da utilização desse instrumento fez-se sentir de forma aguda sobretudo a partir de 2007. Tal crescimento deve-se, principalmente, à edição, em 8 de dezembro de 2006, da Instrução Normativa CVM nº 442/2006, que alterou algumas regras de funcionamento dos FIDCs, sendo a mudança mais importante a que impõe a obrigatoriedade de elaboração de prospecto para o lançamento de FIDCs. Isso atendeu a demandas de maior transparência, conferindo mais segurança ao investidor.

21. Para o caso do beneficiário do INSS.

GRÁFICO 4

Fundos de investimento em participações – evolução das captações

(Em R\$ bilhões)



Fonte: CVM.

Não obstante, é possível ter no FIDC um aliado em políticas de desenvolvimento que resultem em ampliação do emprego e da renda. Tal utilização foi tentada em mais de uma oportunidade e a que merece mais destaque é a do FIDC da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), estruturado pela Rio Bravo Investimentos.

O FIDC ABIMAQ foi montado para oferecer crédito a pequenas empresas associadas à ABIMAQ. Partiu-se da percepção de que seus associados, muito embora fossem pequenas empresas, possuíam um ativo de excelente qualidade: créditos contra grandes empresas do setor. Tais créditos eram gerados após a entrega de produtos e serviços por parte da pequena empresa e tradicionalmente eram pagos em 30, 60 ou até 90 dias após a entrega da mercadoria.

Caso fossem se financiar em bancos, algo usual em tal segmento, tais empresas pagariam algo próximo a 350% do CDI, dado seu perfil de risco de crédito, sobretudo no que se refere as suas exíguas condições de oferecimento de garantias. O FIDC ABIMAQ comprava seus créditos antecipadamente, antecipando seus recursos que eram utilizados principalmente como capital de giro. Para isso, precificava tais créditos com base em seu risco específico – muito baixo, dado tratar-se do risco de crédito da grande empresa, e não da pequena empresa que transfere o crédito – e nos custos de estruturação do fundo. Com isso, foi possível pagar ao investidor os mesmos 110% do CDI pagos tradicionalmente pelos FIDCs voltados ao crédito consignado, mas na ponta tomadora, mesmo sendo cobertos todos os custos do fundo, a pequena empresa passou a pagar no máximo 150% do CDI.

A diferença do custo de captação para essa pequena empresa é inestimável do ponto de vista de sua condição de sobrevivência e de manutenção ou ampliação do quadro de funcionários. Os grandes perdedores de tal arranjo foram, claro, os bancos, que viram desaparecer clientes cativos e fundamentais em sua estratégia de lucratividade.

O grande risco de tal tipo de estruturação é o de *performance*, ou seja, o risco da pequena empresa não entregar o produto ou serviço contratado. Para tanto, a opção do FIDC ABIMAQ foi estabelecer em seu regulamento que apenas créditos performados poderiam fazer parte da carteira do fundo. Alternativa a isso seria incorporar uma seguradora de *performance* no arranjo do próprio fundo.

Bombardado por bancos e por investidores associados a bancos, tal forma de utilização do FIDC mostrou como produtos inovadores do mercado financeiro podem tornar-se aliados de políticas de geração de emprego e renda, desde que utilizados de forma correta. A *participação de bancos públicos* em tais arranjos conferiria a tal fundo um papel de destaque no acesso ao crédito de mais baixo custo a milhões de pequenas empresas que têm, nos créditos contra grandes empresas, ativos de alto valor em seu poder.

O FIDC ABIMAQ mostrou que o fenômeno da securitização pode ser utilizado de forma a bem remunerar os fundos de pensão, sem ferir seu dever fiduciário, ao mesmo tempo que viabiliza o acesso ao crédito àqueles que são os grandes empregadores no país.

Arranjos orquestrados, por exemplo, pelo BNDES e que contassem com a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco do Brasil (BB) como *market makers*, ao adquirirem cotas subordinadas de FIDCs dessa mesma natureza, viabilizariam o ingresso de centenas de investidores que se sentiriam mais confortáveis a ingressar na operação. Mesmo fundos de pensão menores e outros investidores de menor porte poderão ser atraídos para este tipo de fundo à medida que a remuneração das cotas seniores for suficientemente atrativa e à medida que tal esquema for desdobrado em um arranjo de *fundos de fundos*, ou seja, fundos de investimento que tenham como estratégia de composição de portfólio a aquisição de cotas de outros fundos de investimento, sendo estes últimos estruturados nos moldes do FIDC ABIMAQ.

O arranjo via fundos de fundos viabiliza o acesso de pequenos investidores e conta ainda com a possibilidade de diversificação de risco que o fundo original não possui. Em que pese tal estrutura pagar duas taxas de administração, a rentabilidade final pode ser ajustada para torná-lo suficientemente atrativo, dada a expectativa de remuneração destes investidores menores. No limite, em havendo

a devida alteração na legislação,²² as cotas dos fundos de FIDCs voltados ao financiamento de pequenas empresas podem ser distribuídas na rede de agências dos grandes bancos públicos estruturadores.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Assistiu-se, desde o início dos anos 2000, a uma transformação política e econômica no âmbito dos fundos de pensão que construiu um ambiente ideal para a migração das EFPCs da órbita de influência dos interesses conservadores para a condição de alicerce da construção de um cenário econômico nacional adequado ao cumprimento das promessas subjacentes aos planos de benefícios.

Por um lado, as mudanças de ordem política no interior das fundações abriram a possibilidade de acesso a decisões estratégicas para agentes que até então tinham a única obrigação de contribuir para os planos de benefícios, pouco se importando com a destinação dos recursos amealhados em seu nome. A ascensão dos participantes à condição de dirigentes, conselheiros e membros de órgãos de controle das fundações abriu a possibilidade de revisão das técnicas e dos destinos tradicionais de investimento destas.

Por outro lado, a queda da taxa básica de juros exigiu um reposicionamento dos fundos de pensão quanto à passividade de suas estratégias de alocação de recursos, vigente desde sua constituição no país. Com o fim da possibilidade de manter em pelo menos 70% da carteira um ativo líquido, de baixo risco e de alta rentabilidade, as fundações têm que buscar soluções e finalmente explicitar sua posição frente à sociedade.

Há, nesse momento, a possibilidade e necessidade de mudança na gestão de recursos dos fundos de pensão no Brasil. Sem dúvida, seus gestores podem escolher a via conservadora e aliam-se àqueles que desejam e trabalham para o retorno das altas taxas de juros dos títulos públicos federais de curto prazo.

Porém, essa não seria uma solução duradoura na medida em que a única saída estrutural para equilibrar planos de benefícios que prometem um crescimento real de seus recursos da ordem de 6% a.a. é uma *solução coletiva* via aumento da taxa de crescimento do país. Esta seria a única solução possível para o cumprimento de arranjos financeiros de longo prazo pactuados. Qualquer outra solução mostrar-se-ia precária e poria em risco o próprio dever fiduciário dos gestores da massa de recursos acumulada.

A utilização de veículos como os FIPs e os FIDCs mostra-se bastante apropriada para a consecução dos objetivos dos fundos de pensão. Os exemplos do

22. Uma vez que os FIDCs são voltados exclusivamente a investidores qualificados.

FIP Brasil Energia e do FIDC ABIMAQ são eloquentes quanto às possibilidades reais de direcionamento dos recursos dos fundos de pensão para investimentos que tenham impactos sociais expressivos, sem que o dever fiduciário dos gestores dos recursos das fundações seja comprometido. O caso do FIDC ABIMAQ, em particular, explicita o necessário *enfrentamento político* que se faz necessário para que os velhos interesses ligados às fundações, que por décadas acostumaram-se a beneficiar-se de uma relação parasitária com estas, sejam preteridos em benefício não apenas dos próprios participantes dos fundos de pensão, mas também de toda a coletividade, condição necessária para que as promessas de longo prazo contidas nos planos de benefícios sejam cumpridas sem sobressaltos.

A participação do BNDES e, em particular, dos bancos públicos mostra-se decisiva para o cumprimento de seu potencial. Seja atuando como *advisor* de arranjos financeiros em torno de estruturas de FIPs, seja reduzindo o risco de tais estruturas, ou mesmo atuando como investidor estratégico de tais arranjos, o BNDES pode cumprir um papel essencial na canalização dos recursos das fundações para o financiamento do investimento no Brasil. De outro modo, tais instrumentos – FIPs e FIDCs – serão desperdiçados, atendendo a outros interesses que não os de toda a sociedade brasileira.

Os fundos de pensão, como agentes comprometidos com o longo prazo, não podem, para sua própria sobrevivência, furtar-se à percepção de que a solução para seus impasses do presente é uma solução que envolve não apenas seus próprios participantes, por mais numerosos que sejam estes. A solução para seus desafios passa, sem alternativas sustentáveis, pela construção de novas estruturas de investimento e financiamento que deem suporte a novos patamares de crescimento ao país, pois apenas quando crescermos a taxas superiores que as atuais poderemos garantir, sem sobressaltos, nossos compromissos com o futuro.

REFERÊNCIAS

- A NOVA realidade dos juros. **Investidor Institucional**, abr. 2009.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES FECHADAS DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR (ABRAPP). **Consolidado Estatístico**. São Paulo, ago. 2009. Disponível em: <http://www.abrapp.org.br/ppub/portal/adm/editor/UploadArquivos/Consolidado%20Estatistico_08_09.pdf>.
- BRASIL. Ministério da Previdência Social (MPS)/CGPC. **Resolução nº 13, de 1º de outubro de 2004**. Brasília, 2004.
- _____. Ministério da Previdência Social (MPAS). Secretaria de Previdência Complementar. **Informe Estatístico**. Disponível em: <http://www1.previdencia.gov.br/docs/pdf/ie_junho-2008.pdf>. Acesso em: jun. 2008.
- _____. Ministério da Previdência Social (MPAS). **Anuário Estatístico da Previdência Social 2008**. Disponível em: <<http://www.previdenciasocial.gov.br/conteudoDinamico.php?id=888>>. Acesso em: dez. 2009.
- BRUNO, L. Hora de virar o disco. **Investidor Institucional**, ago. 2009.
- CASTRO, M. V. M. C. Alguns conceitos atuariais. *In*: REIS, A. (Org.). **Fundos de pensão em debate**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- FIM da caixa preta. **Investidor Institucional**, ago. 2009.
- FUNDAÇÃO PETROBRAS DE SEGURIDADE SOCIAL (PETROS). **Dicionário Petros de Previdência Complementar**. Rio de Janeiro, maio 2008.
- FUNDOS de fundos de PE começam a conquistar terreno no mercado local. **Investidor Institucional**, ago. 2009. Encarte Participações.
- GUSHIKEN, L. O papel dos sindicatos na expansão dos fundos de pensão. *In*: REIS, A. (Org.). **Fundos de pensão em debate**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.
- LACERDA, G. Os fundos de pensão e a redução da SELIC. **Jornal Valor Econômico**, p. 20, 9 set. 2009.
- RABELO, F. M. **Novas fronteiras de investimento das entidades fechadas de previdência privada**. Brasília: MPAS, 2000.
- RAIMUNDO, L. C. **O papel dos fundos de pensão na reconstrução industrial e da infra-estrutura urbana brasileira no século XXI**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, dez. 2002.
- _____. O crescimento sustentado e o papel dos fundos de pensão: a experiência da constituição do Fundo Brasil Energia. **Revista de Previdência**, Faculdade de Direito/UERJ, n. 3, out. 2005.

SASSERON, J. R. A presença dos participantes nas instâncias estatutárias. *In*: REIS, A. (Org.). **Fundos de pensão em debate**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

SILVA, D. De 1977 a 2002: reflexões para o atual momento. *In*: REIS, A. (Org.). **Fundos de pensão em debate**. Brasília: Brasília Jurídica, 2002.

SOBRINHO, J. Impacto da desindexação da economia nas fundações. **Investidor Institucional**, ago. 2009.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Alexandre dos Santos Cunha

Bacharel em Direito, com mestrado e doutorado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Ex-professor da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 2009, atua nas áreas de organização do sistema de justiça e cooperação interfederativa.

E-mail: alexandre.cunha@ipea.gov.br

Alfredo Costa-Filho

Formado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativas da Universidade de São Paulo (FCEA/USP) (1965), em Sociologia do Desenvolvimento pela Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP (FFCL/USP) e em Planejamento e Estratégia pela Escola Superior de Guerra (ESG). Até 1970, lecionou Desenvolvimento Econômico na Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Rio Claro (FFCL/RC), em São Paulo, e dirigiu projetos na iniciativa privada. Foi experto da Organização das Nações Unidas (ONU) em Planejamento – Chile e México – e do Ipea. Entre 1982 e 1992, foi diretor-geral do Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (Ilpes), que congrega 40 países. É consultor internacional e autor de 86 publicações sobre prospectiva e planejamento. Foi membro do Capítulo Espanhol do Clube de Roma.

E-mail: acostaf@terra.com.br

Bernardo Abreu de Medeiros

Mestre em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC Rio) e especialista em Argumentação Jurídica pela Universidade de Alicante, na Espanha. Foi professor do Instituto de Direito da PUC Rio. Atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, atuando nas áreas de organização do sistema de justiça, e direito e gestão pública.

E-mail: bernardo.medeiros@ipea.gov.br

Bráulio Santiago Cerqueira

Analista de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF), atualmente em exercício na Secretaria de Política Econômica do MF. Entre 2007 e 2009, esteve lotado na Coordenação-Geral de

Planejamento Estratégico da Dívida Pública da STN. Mestre em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

E-mail: braulio.cerqueira@fazenda.gov.br

Carlos Eduardo de Carvalho

Economista, com doutorado pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), é professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP), no Departamento de Economia, no curso de Graduação em Relações Internacionais, no Programa de Pós-graduação em Economia e no Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP)/UNICAMP/PUC SP. Atua nas áreas de economia monetária e financeira, economia do setor público, economia internacional e economia da América Latina, com diversas publicações acadêmicas.

E-mail: cecarv@uol.com.br

Carlos Henrique R. de Siqueira

Bacharel e mestre em História pela Universidade de Brasília (UnB) e doutor em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas (CEPPAC)/UnB. Foi pesquisador do grupo Etnicidade, Região e Nação (Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq/UnB/ Universidade Federal de Goiás – UFG) e atualmente é pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Inclusão no Ensino Superior e na Pesquisa (INCT/UnB) e bolsista do Ipea.

E-mail: chenrique.siqueira@gmail.com

Eduardo Costa Pinto

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest). Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Economia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) e graduado em Administração pela UFBA. Foi professor de Economia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Atua nas áreas de economia brasileira, capitalismo contemporâneo e Estado e planejamento, com algumas publicações acadêmicas, entre as quais o livro *(Des)ordem e regresso: o período de ajustamento neoliberal no Brasil, 1990-2000* (Mandacaru/Hucitec, 2009).

E-mail: eduardo.pinto@ipea.gov.br

Fabiano Silvio Colbano

Economista formado pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP) e mestre em Teoria Econômica pelo Instituto de Pesquisas Econômicas (IPE)/USP. Ingressou na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 2007, atuando como especialista em Balanço de Pagamentos e Taxa de Câmbio, na Gerência de Análise Econômica e Cenários, da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública. Atualmente, é gerente de projetos na Gerência de Pesquisa e Desenvolvimento em Dívida Pública, na mesma coordenação.

E-mail: fabiano.colbano@fazenda.gov.br

Fabio de Sá e Silva

Bacharel pela Universidade de São Paulo (USP) e mestre pela Universidade de Brasília (UnB) em Direito e doutorando em Direito, Política e Sociedade (Law, Policy and Society) pela Northeastern University, Boston, MA. Foi dirigente no Departamento Penitenciário Nacional (Depen), do Ministério da Justiça (MJ), e consultor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) em projetos voltados à melhoria do sistema de justiça criminal, do sistema penitenciário e da política pública de segurança no Brasil. É técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, coordenador de Estudos sobre Estado e Democracia e membro do Conselho Científico do Observatório da Justiça Brasileira na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Suas áreas prioritárias de atuação são: democracia, direitos humanos, acesso à Justiça, segurança pública, e metodologias e desenhos de pesquisa social.

E-mail: fabio.saesilva@ipea.gov.br

Fabrcio Oliveira

Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), onde foi professor livre-docente até 1998. Foi também professor adjunto da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC MG), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e professor visitante da Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes). Atualmente leciona na Escola de Governo da Fundação João Pinheiro e presta consultoria na área de Economia do Setor Público para órgãos nacionais e internacionais. Publicou vários livros sobre economia brasileira e finanças públicas, entre os quais *Economia e política das finanças públicas no Brasil* (Hucitec, 2009).

E-mail: fabricioaugusto@hotmail.com

Felix Garcia Lopez

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi professor de Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Desenvolve pesquisa na área de comportamento político, Poder Legislativo municipal, formas de articulação entre Estado e organizações não governamentais (ONGs), instituições participativas no nível federal e relações entre política e administração pública no Brasil.

E-mail: felix.lopez@ipea.gov.br

Fernando Rezende

Presidente do Ipea entre 1996 e 1998. É professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), na Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro (FGV/RJ). Mestre em Economia pela Vanderbilt University (1968). Pós-graduado em Análise Econômica pelo Conselho Nacional de Economia (CNE) (1964). Graduado em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (1963). Assessor especial do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), desde 1999. É consultor de diversas agências internacionais e autor de mais de duas dezenas de livros sobre temas de política fiscal e orçamento público. É autor de *A reforma tributária e a federação* (FGV Editora, 2009).

E-mail: fernando.rezende@fgv.br

Franco de Matos

Economista pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), mestre e doutorando do Programa de Integração da América Latina da USP. Foi coordenador-geral de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e consultor do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e da Confederação Nacional das Indústrias (CNI), entre outras instituições.

E-mail: francomt@uol.com.br

Gilberto Bercovici

Professor de Direito Econômico e Economia Política da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Direito do Estado e livre-docente em Direito Econômico pela USP. Bolsista de Produtividade do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

E-mail: berco@uol.com.br

Giuliano de Oliveira

Professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Atua nas áreas de economia brasileira, economia internacional, economia do setor público, economia monetária e instituições monetárias e financeiras do Brasil, principalmente nos seguintes temas: financiamento do desenvolvimento; teoria keynesiana; estabilização monetária, crédito, bancos e sistema financeiro nacional e internacional; regime de metas para a inflação; dinâmica econômica; economia e relações econômicas internacionais. Tem publicado artigos em periódicos das áreas nas quais atua e em livros, além de ter publicações em jornais, revistas e anais de congressos.

E-mail: giulianoliveira@gmail.com

Jorge Leiva

Ex-ministro da Economia do Chile (1998-2000). Foi diretor do Fundo Monetário Internacional (FMI) (1996-1997) e diretor do Programa Econômico da Fundação Chile 21 (2005-2008). Atuou como assessor do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e como consultor da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal). É mestre e doutor em Economia pela University of California.

E-mail: leivalavalle@gmail.com

José Carlos dos Santos

Bacharel em Ciências Sociais com formação pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH/USP) e pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Licenciado em Ciências Sociais pela PUC SP (2009). Foi coordenador nacional de Pesquisas e pesquisador sênior do Datafolha (1989-1991). Pós-graduado em Políticas Públicas e Desenvolvimento pelo Ipea (2009). Também no Ipea, foi bolsista do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD), no projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro. É assessor da Presidência do Ipea, na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

E-mail: jose.carlos@ipea.gov.br

José Celso Cardoso Jr.

Economista pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, tendo atuado na Diretoria de

Estudos e Políticas Sociais até 2008. Desde então, foi chefe da Assessoria Técnica da Presidência do instituto, coordenou o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro e atualmente é o diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest).

E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br

Lena Oliveira de Carvalho

Economista pela Universidade de Brasília (UnB), com mestrado pela mesma universidade. É gerente de Pesquisa e Desenvolvimento da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), onde ingressou em 2001, tendo ocupado também a posição de gerente de Relacionamento Institucional.

E-mail: lena.carvalho@fazenda.gov.br

Lício da Costa Raimundo

Economista pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado e doutorado em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP). Foi chefe da Assessoria de Planejamento de Investimentos da Fundação Petrobras de Seguridade Social (Petros) entre 2003 e 2005. Atualmente é professor de Economia Monetária e Economia Política e coordenador do curso de Relações Internacionais das Faculdades de Campinas (FACAMP).

E-mail: licio@facamp.com.br

Luseni Maria C. de Aquino

Cientista social com mestrado em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnica de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 1997, atuou em estudos sobre gasto social, proteção social e direitos da infância e da adolescência, proteção social e direitos do idoso, direitos humanos, organização do sistema de justiça e promoção do acesso à Justiça no Brasil.

E-mail: luseni.aquino@ipea.gov.br

Marcelo Balloti Monteiro

Economista pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP), mestrando em Economia Política pela PUC SP. Atualmente ocupa o cargo de analista setorial do Setor Agrário na Lafis Consultoria.

E-mail: marcelo.balloti@lafis.com.br

Marcos Antonio Macedo Cintra

Professor doutor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Desde 2009 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea. Realiza estudos em economia internacional, sistema monetário e financeiro internacional e sistema financeiro brasileiro.

E-mail: marcos.cintra@ipea.gov.br

Murilo Francisco Barella

Economista pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), com mestrado em Teoria Econômica pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (Dieese) entre 1995 e 2007, professor universitário na UEL, na Universidade Norte do Paraná (Unopar) e nas Faculdades Integradas Torricelli. Foi diretor administrativo e financeiro do Instituto de Previdência e Saúde de Guarulhos, diretor do Departamento de Coordenação e Governança das Estatais, membro da Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União (CGPAR), conselheiro de Administração de Estatais. É secretário de Políticas de Previdência Complementar da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar (SPPC), do Ministério da Previdência Social (MPS), e presidente do Conselho de Administração da Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV).

E-mail: murilo.barella@previdencia.gov.br

Paulo de Tarso Linhares

Economista pela Faculdade de Economia e Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro (FEA/UFRJ), mestre em Engenharia de Transportes pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia (Coppe/UFRJ) e doutor em Sociologia e Política pela Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais (FAFICH/UFMG). Atuou como professor da UFMG e da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro (FJP). Atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

E-mail: paulo.linhares@ipea.gov.br

Oliveira Alves Filho

Economista com graduação e especialização pela Universidade Estadual de Londrina (UEL), onde também foi docente, e mestre em Economia do Setor Público pela Universidade de Brasília (UnB). Desde 2004 é analista de Planejamento e Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), tendo atuado no Departamento de Assuntos Fiscais da

Secretaria de Orçamento Federal (Deafi/SOF). Posteriormente foi coordenador técnico do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST) e atualmente é chefe de gabinete da Secretaria de Políticas de Previdência Complementar do Ministério da Previdência Social (MPS). Também é orientador de monografias no curso de especialização em Orçamento Público promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e pelo Instituto Serzedello Corrêa (ISC)/Tribunal de Contas da União (TCU).

E-mail: oliverzeus@gmail.com

Otávio Ladeira de Medeiros

Graduado e mestre em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília (UnB), além de especialista pela George Washington University. Foi professor de Finanças Públicas na Fundação Getúlio Vargas (FGV), em Brasília. Ingressou na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 1994, tendo sido gerente da Mesa de Operações Internas e coordenador da Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública, onde atualmente exerce o cargo de coordenador-geral.

E-mail: otavio.medeiros@fazenda.gov.br

Roberto Rocha C. Pires

Doutor em Políticas Públicas pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e bacharel em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP). Foi consultor do Banco Mundial (BIRD) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em avaliações sobre a implementação da legislação do trabalho no Brasil e seus impactos sobre o desenvolvimento. Atuou como pesquisador e professor na FJP e no Departamento de Ciência Política da UFMG. Atualmente é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, onde tem desenvolvido atividades relativas aos seguintes temas: democracia, participação, burocracia e novas formas de gestão pública, e metodologias e desenhos de pesquisa.

E-mail: roberto.pires@ipea.gov.br

Rodrigo Silveira Veiga Cabral

Graduado em Física e doutor em Teoria Econômica pela Universidade de Brasília (UnB). Foi professor da Universidade Católica de Brasília (UCB) e da UnB em cursos de graduação e mestrado em Economia e Administração. Ingressou na Secretaria do Tesouro Nacional (STN) em 2001, onde exerceu as funções de gerente adjunto de Risco e gerente de Pesquisa e Desenvolvimento na Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública, onde atualmente é coordenador.

E-mail: rodrigo.cabral@fazenda.gov.br

Sebastião Velasco e Cruz

Professor titular do Departamento de Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP), da UNICAMP e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC SP). Presidente do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC), é autor de inúmeros trabalhos sobre economia e política no Brasil contemporâneo e relações internacionais, entre os quais os livros *Trajetórias: capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia* (UNESP, 2007 – prêmio de melhor obra da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), em 2008) e *O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva* (UNESP, 2010).

E-mail: svelasco@globo.com

Victor Leonardo Araújo

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea na Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac), é mestre e doutor em Economia pela Universidade Federal Fluminense (UFF), onde foi professor adjunto na Faculdade de Economia.

E-mail: victor.araujo@ipea.gov.br

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

ABIMAQ – Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos

ABRAPP – Associação Brasileira das Entidades Fechadas de Previdência Complementar

ADA – Agência de Desenvolvimento da Amazônia

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

AEB – Agência Espacial do Brasil

AFRMM – Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante

AGU – Advocacia-Geral da União

AIB – Ação Integralista Brasileira

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

Alca – Área de Livre Comércio das Américas

ALM – Assets and Liability Management

ALN – Ação Libertadora Nacional

Anapar – Associação Nacional dos Participantes de Fundos de Pensão

ANC – African National Congress

AND – Agenda Nacional de Desenvolvimento

Anpes – Associação Nacional de Programação Econômica e Social

APSA – American Political Science Association

Bacen – Banco Central do Brasil

Banese – Banco do Estado de Sergipe

BANESPREV – Fundo Banespa de Seguridade Social

Banestes – Banco do Estado do Espírito Santo

Banpará – Banco do Estado do Pará

Banrisul – Banco do Estado do Rio Grande do Sul

Basa – Banco da Amazônia

BB – Banco do Brasil

BBV – Bilbao Vizcaya Argentina

BC – Banco Central
BD – Benefício definido
BIB – Brazil Investment Bond
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD – Banco Mundial
BM&F – Bolsa de Mercadorias e Futuros
BNB – Banco do Nordeste do Brasil
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BRB – Banco de Brasília
C&T – Ciência e Tecnologia
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAMOB – Carteira de Mobilização Bancária
Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAPM – Capital Asset Pricing Model
CaR – Cost at Risk
CARED – Carteira de Emissão e Redesconto
CBO – Classificação Brasileira de Ocupação
CBTU – Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CCFGTS – Conselho Curador do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
CD – Contribuição Definida
CDB – Certificado de Depósito Bancário
CDE – Conselho de Desenvolvimento Econômico
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CDI – Certificado de Depósito Interbancário
CDI – Conselho de Desenvolvimento Industrial
CEF – Caixa Econômica Federal
Cefem – Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CEITEC – Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada

- Cepa – Comissão de Estudos e Projetos Administrativos
- Cepal – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
- CEST – Coordenação e Controle das Empresas Estatais
- CF – Constituição Federal
- CFaR – Cash Flow at Risk
- CFCE – Conselho Federal de Comércio Exterior
- CFS – Central Força Sindical
- CGC – Cadastro Geral de Contribuintes
- CGFAT – Coordenação-Geral do Fundo de Amparo ao Trabalhador
- CGFGTS – Coordenação-Geral do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- CGOFC – Coordenação-Geral de Orçamento, Finanças e Contabilidade
- CGPAR – Comissão Interministerial de Governança Corporativa e de Administração de Participações Societárias da União
- CGPC – Conselho de Gestão da Previdência Complementar
- CGT – Coordenação Geral dos Trabalhadores
- CGU – Controladoria-Geral da União
- CHESF – Companhia Hidroelétrica do São Francisco
- CI – Comitê de Investimento
- Cide – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
- CIP – Conselho Interministerial de Preços
- CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
- CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
- CMN – Conselho Monetário Nacional
- CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
- CNA – Companhia Nacional de Álcalis
- CNC – Confederação Nacional do Comércio
- CNDI – Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
- CNF – Confederação Nacional das Instituições Financeiras
- CNI – Confederação Nacional da Indústria

- CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
- CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CNSP – Conselho Nacional de Seguros Privados
- CNT – Cadastro Nacional do Trabalhador
- CNT – Confederação Nacional dos Transportes
- CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
- CODEVASF – Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba
- CODIP – Coordenação-Geral de Operações da Dívida Pública
- CODIV – Coordenação-Geral de Controle da Dívida Pública
- COFAP – Comissão Federal de Abastecimento e Preços
- Cofins – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
- COGEP – Coordenação-Geral de Planejamento Estratégico da Dívida Pública
- Comestra – Comissão Especial de Estudos de Reforma Administrativa
- CONAB – Companhia Nacional de Abastecimento
- Conade – Consejo Nacional de Desarrollo
- Concex – Conselho Nacional de Comércio Exterior
- Condecine – Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional
- Condell – Conselho Deliberativo
- Confaz – Conselho Nacional de Política Fazendária
- CONSAD – Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Administração
- Copom – Conselho de Política Monetária
- Cordiplan – Oficina Central de Coordinación y Planificación
- Corex – Coordenação-Geral de Assuntos Externos
- COSIF – Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro Nacional
- CPF – Cadastro de Pessoa Física
- CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
- CPMF – Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira

CPRM – Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais
Crai – Carteira de Crédito Agrícola e Industrial
CRI – Certificado de Recebível Imobiliário
CSLL – Contribuição Social sobre Lucro Líquido
CSN – Companhia Siderúrgica Nacional
CST – Compartilhamento de Soluções Técnicas
CT – Carga Tributária
CT&I – Ciência, Tecnologia e Inovação
CTN – Código Tributário Nacional
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
CUT – Central Única dos Trabalhadores
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
CVRD – Companhia Vale do Rio Doce
CVSF – Comissão do Vale do São Francisco
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DBGG – Dívida Bruta do Governo Geral
DES – Departamento de Emprego e Salário
DEST – Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais
DFLUX – Demonstração do Fluxo de Caixa
DGNF – Direção Geral da Fazenda Nacional
Dicar – Discriminação das Aplicações dos Recursos
Dicor – Discriminação das Origens dos Recursos
Dieese – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Econômicos
DLSP – Dívida Líquida do Setor Público Consolidado
DM – Dealer Manager
DNER – Departamento Nacional de Estradas e Rodagem
DNOCS – Departamento de Obras contra as Secas
DNP – Departamento Nacional de Planificación

DOU – Diário Oficial da União
DPF – Dívida Pública Federal
DPFe – Dívida Pública Federal Externa
DPI – Dívida Pública Interna
DPMFi – Dívida Pública Mobiliária Federal Interna
DRU – Desvinculação das Receitas da União
EAPC – Entidades Abertas de Previdência Complementar
EBC – Empresa Brasil de Comunicação S/A
EBTU – Empresa Brasileira de Transportes Urbanos
ECA – European Cooperation Administration
ECT – Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos
EFPC – Entidades Fechadas de Previdência Complementar
Eletrobras – Centrais Elétricas Brasileiras
Eletronuclear – Eletrobras Termonuclear S/A
Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública
EPE – Empresa de Pesquisa Energética
Epea – Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada
ESG – Escola Superior de Guerra
EUA – Estados Unidos da América
FAO – Food and Agriculture Organization of the United Nations
Fapes – Fundação de Assistência e Previdência Social do BNDES
Fapi – Fundo de Aposentadoria Programada Individual
FAR – Fundo de Arrendamento Residencial
FAS – Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FCO – Fundo Constitucional de Financiamento para o Centro-Oeste
FCVS – Fundo de Compensação de Variações Salariais

- FDA – Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
- FDS – Fundo de Desenvolvimento Social
- FEA/USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo
- FED – Federal Reserve System
- FEF – Fundo de Estabilização Fiscal
- FEFCx – Fechamento do Fluxo de Caixa
- Fêmina – Hospital Fêmina S/A
- FGC – Fundo Garantidor de Crédito
- FGDLI – Fundo de Garantia dos Depósitos e Letras Imobiliárias
- FGE – Fundo de Garantia à Exportação
- FGPC – Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade
- FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FGV – Fundação Getúlio Vargas
- FHC – Fernando Henrique Cardoso
- FIDC – Fundo de Investimento em Direitos Creditórios
- FI-FGTS – Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- Finam – Fundo de Investimento na Amazônia
- Finame – Agência de Financiamento de Máquinas e Equipamentos
- FINEP – Financiadora de Estudos e Projetos
- Finor – Fundo de Investimento do Nordeste
- Finsocial – Fundo de Investimento Social
- FIP – Fundo de Investimento em Participações
- Fistel – Fundo de Fiscalização das Telecomunicações
- FMI – Fundo Monetário Internacional
- FMM – Fundo da Marinha Mercante
- FMP – Fundo Mútuo de Privatização
- FNC – Fundo Nacional da Cultura
- FND – Fundo Nacional de Desenvolvimento

FNDCT – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FNE – Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste
FNM – Fábrica Nacional de Motores
FNO – Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPEM – Fundo de Participação dos Estados e Municípios
FPEX – Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FRN – Fundo Rodoviário Nacional
FSA – Fundo Setorial do Audiovisual
FSE – Fundo Social de Emergência
FUNCEF – Fundação dos Economiários Federais
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Funproger – Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda
FUNTTEL – Fundo Nacional de Tecnologia em Telecomunicações
FVA – Fundo Verde e Amarelo
GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GDFAZ – Grupo de Desenvolvimento do Servidor Fazendário
GDP – Gratificação de Desempenho e Produtividade
Gear – Growth Employment and Redistribution
Gera – Grupo Executivo da Reforma Agrária
GHC – Grupo Hospitalar Conceição, Hospital Cristo Redentor S/A
GPROC – Gerência de Gestão de Programas Governamentais
GT – Grupo de Trabalho
GTFED – Grupo Temático de Fundamentos Estratégicos para o Desenvolvimento
HCPA – Hospital de Clínicas de Porto Alegre
Hemobrás – Empresa Brasileira de Hemoderivados e Biotecnologia
HNC – Hospital Nossa Senhora da Conceição S/A

HSBC – Hong Kong & Shanghai Banking Corporation
IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Ibra – Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
IC – Imposto de Consumo
ICM – Imposto sobre Circulação de Mercadorias
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
ICT – Instituição Científica e Tecnológica
Idea – International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IGF – Imposto sobre Grandes Fortunas
IGP-M – Índice Geral de Preços do Mercado
IIF – Institute of International Finance
Ilpes – Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social
Imbel – Indústria de Material Bélico do Brasil
INB – Industrias Nucleares do Brasil S/A
Incra – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
Inda – Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
Infraero – Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IOCS – Inspeção de Obras contra as Secas
IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro
IPCA – Índice de Preços ao Consumidor Amplo
Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPMF – Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda

IRPF – Imposto de Renda de Pessoa Física
IRPJ – Imposto de Renda de Pessoa Jurídica
IS – Investment-Saving
ISO – International Organization for Standardization
ISS – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITCD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IUCL – Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes
IUEE – Imposto Único sobre Energia Elétrica
IVC – Imposto sobre Vendas e Consignações
IVC – Instituto de Valorização do Café
IVM – Imposto sobre Vendas Mercantis
IVVC – Imposto sobre Venda à Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos
JBIC – Japan Bank for International Cooperation
JK – Juscelino Kubitschek
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LFT – Letra Financeira do Tesouro
LM – Liability Management
LM – Liquidy Money
LOA – Lei Orçamentária Anual
LP – Longo Prazo
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
LTN – Letra do Tesouro Nacional
Mare – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MF – Ministério da Fazenda
MOG – Ministério do Orçamento e Gestão
MP – Medida Provisória
MP – Ministério Público
MPO – Ministério do Planejamento e Orçamento

- MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
- MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
- NAE/PR – Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
- Nafta – North American Free Trade Agreement
- Nairu – Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment
- NBIC – Nano-bio-info-cogno
- NEE – Núcleo de Estudos Estratégicos
- Nefil – Necessidade de Financiamento Líquido
- NF-e – Nota Fiscal Eletrônica
- NFSP – Necessidade de Financiamento do Setor Público
- NTN-B – Nota do Tesouro Nacional Série B
- NTN-C – Nota do Tesouro Nacional Série C
- NTN-F – Nota do Tesouro Nacional Série F
- NUCLEP – Nuclebrás Equipamentos Pesados S/A
- OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
- Odeplan – Oficina de Planificación Nacional y Cooperación
- OE – Observatório da Equidade
- OEA – Organização dos Estados Americanos
- Ofiplan – Oficina de Planificación Nacional y Política Económica
- OGU – Orçamento Geral da União
- OI – Orçamento de Investimento
- OIT – Organização Internacional do Trabalho
- OMC – Organização Mundial do Comércio
- ONG – Organização não Governamental
- ONP – Organismo Nacional de Planejamento
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OPEP – Organização dos Países Exportadores de Petróleo
- OPI – Orçamento Plurianual de Investimento

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

P&D – Pesquisa e Desenvolvimento

PAB – Posto de Atendimento Bancário

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG – Plano de Ação Econômica do Governo

PAF – Plano Anual de Financiamento da Dívida Pública

PAR – Programa de Arrendamento Residencial

PASEP – Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PBF – Programa Bolsa Família

PC – Partido Comunista

PDG – Programa de Dispendios Globais

PDP – Programa de Desenvolvimento Produtivo

PE – Private Equity

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego

Petrobras – Petróleo Brasileiro S/A

Petros – Fundação Petrobras de Seguridade Social

PGA – Plano Geral de Aplicação

PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior

PL – Patrimônio Líquido

PL – Projeto de Lei

PlanSeQ – Plano Setorial de Qualificação

PlanTeQ – Plano Territorial de Qualificação

PLC – Projeto de Lei Complementar

Ploa – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PNAFE – Programa Nacional de Apoio à Modernização dos Estados e do

Distrito Federal

- PNAFM – Programa Nacional de Apoio à Modernização dos Municípios
- PNAGE – Programa Nacional de Melhoria da Gestão Pública
- PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
- PND – Programa Nacional de Desestatização
- PNEF – Programa Nacional de Educação Fiscal
- PNMPO – Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
- PNQ – Plano Nacional de Qualificação
- POE – Plano de Obras e Equipamentos
- Portobras – Empresa de Portos do Brasil S/A
- POS – Points of Sales
- Poupex – Associação de Poupança e Empréstimo do Exército
- PPA – Plano Plurianual
- PPP – Parceria Público-Privada
- PR – Presidência da República
- PRE – Programa de Recuperação Europeia
- Previ – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil
- Proaqua – Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Aquicultura
- Pró-Cotista – Programa Especial de Crédito Habitacional ao Cotista do FGTS
- Proer – Programa de Estimulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional
- Proes – Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária
- PROESQ – Projetos Especiais de Qualificação
- Proex – Programa de Financiamento das Exportações
- Prolam/USP – Programa de Integração da América Latina da Universidade de São Paulo
- Promoex – Programa de Modernização dos Sistemas de Controle Externo dos Estados, Distrito Federal e Municípios Brasileiros
- Pró-Moradia – Programa de Atendimento Habitacional através do Poder Público

PRONAF – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

PROTECH – Programa de Difusão Tecnológica para Construção de Habitação de Baixo Custo

PSD – Partido Social Democrático

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

Radiobrás – Empresa Brasileira de Comunicação

Rais – Relação Anual de Informações Sociais

Refis – Programa de Recuperação Fiscal

RFFSA – Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima

RGPS – Regime Geral de Previdência Social

RML – Reserva Mínima de Liquidez

S/A – Sociedade Anônima

SAE/PR – Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

SAL – Structural Adjustment Loan

Sarem – Secretaria de Assistência a Estados e Municípios

SBPH – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SDS – Social Democracia Sindical

Sebrae – Sistema Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SECAD – Secretaria Adjunta

Secom – Secretaria de Comunicação

Sedes – Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

Seges – Secretaria de Gestão

SELIC – Sistema Especial de Liquidação e Custódia

Seplan – Secretaria do Planejamento

Serpro – Serviço Federal de Processamento de Dados

SEST – Secretaria de Controle das Empresas Estatais

SFC – Secretaria Federal de Controle

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SFN – Sistema Financeiro Nacional

- SFP – Sistema Federal de Planejamento
- Siafem – Sistema de Administração Financeira dos Estados e Municípios
- Siafi – Sistema Integrado de Administração Financeira
- SICONV – Sistema de Gestão de Convênios
- SID – Sistema Integrado da Dívida
- SIEST – Sistema de Informação das Estatais
- Sindireceita – Sindicato Nacional da Carreira Auditoria da Receita Federal do Brasil
- Sine – Sistema Nacional de Emprego
- Sintegra – Sistema Integrado de Informações sobre Operações Interestaduais com Mercadorias e Serviços
- SIT – Secretaria de Inspeção do Trabalho
- SOF – Secretaria de Orçamento Federal
- SPC – Secretaria de Previdência Complementar
- SPE – Secretaria de Política Econômica
- SPE – Setor Produtivo Estatal
- SPE – Sociedade de Propósito Específico
- SPI – Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
- SPOA – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração
- SPPC – Secretaria de Políticas de Previdência Complementar
- SPPE – Secretaria de Políticas Públicas de Emprego
- SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
- SRF – Secretaria da Receita Federal
- SRFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil
- SRH – Secretaria de Recursos Humanos
- STN – Secretaria do Tesouro Nacional
- STN – Sistema Tributário Nacional
- Sudam – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
- Sudene – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
- SUPFRAMA – Superintendência da Zona Franca de Manaus

Supra – Superintendência para Reforma Agrária

SUS – Sistema Único de Saúde

SUSEP – Superintendência de Seguros Privados

Tade – Termos de Alocação de Depósitos Especiais

TCI – Programa de Modernização do Controle Externo da União

TCU – Tribunal de Contas da União

TDA – Título da Dívida Agrária

TJLP – Taxa de Juros de Longo Prazo

TR – Taxa Referencial

TRENSURB – Empresa de Trens Urbanos de Porto Alegre S/A

Ucesa – União dos Conselhos Econômicos e Sociais da África

UCP – Unidade Central do Programa

UDN – União Democrática Nacional

UnB – Universidade de Brasília

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

UNESP – Universidade Estadual Paulista

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

USAID – United States Agency for International Development

VALEC – Engenharia, Construções e Ferrovias S/A

VC – Venture Capital

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Njobs Comunicação

Supervisão

Cida Taboza

Fábio Oki

Jane Fagundes

Revisão

Ângela de Oliveira

Cindy Nagel Moura de Souza

Clícia Silveira Rodrigues

Cristiana de Sousa da Silva

Lizandra Deusdará Felipe

Luanna Ferreira da Silva

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Editoração

Anderson Reis

Daniela Rodrigues

Danilo Tavares

Marília Assis

Patrícia Dantas

Rafael Keoui

Capa

Jeovah Herculano Szervinsk Júnior

Renato Rodrigues Bueno

Livraria

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3315 5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Editores

Eduardo Costa Pinto
José Celso Pereira Cardoso Jr.
Paulo de Tarso Linhares

Colaboradores

Alfredo Costa-Filho
Bráulio Santiago Cerqueira
Carlos Eduardo F. de Carvalho
Eduardo Costa Pinto
Fabiano Silvio Colbano
Fabrício Augusto de Oliveira
Fernando Rezende
Franco de Matos
Gilberto Bercovici
Giuliano Contento de Oliveira
Jorge Leiva
José Celso Pereira Cardoso Jr.

Lena Oliveira de Carvalho
Lício da Costa Raimundo
Marcelo Balloti Monteiro
Marcos Antonio Macedo Cintra
Murilo Francisco Barella
Oliveira Alves Pereira Filho
Otávio Ladeira de Medeiros
Paulo de Tarso Linhares
Rodrigo Silveira Veiga Cabral
Sebastião C. Velasco e Cruz
Victor Leonardo Araújo



Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República

