

*Economia e proteção social:  
textos para estudo dirigido*

**Presidente da República**  
Luiz Inácio da Silva

**Ministro do Trabalho e Emprego**  
Luiz Marinho

**Secretário Executivo – MTE**  
Marco Antonio de Oliveira

**Secretário de Políticas Públicas de Emprego – MTE**  
Remígio Todeschini

**Diretor do Departamento de Qualificação - DEQ**  
Antônio Almerico Biondi Lima

**Presidente do CODEFAT**  
Remígio Todeschini

**Reitor da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP**  
José Tadeu Jorge

**Diretor do Instituto de Economia – IE/UNICAMP**  
Márcio Percival Alves Pinto

**Presidente da Rede UNITRABALHO**  
Arquimedes Diógenes Ciloni

**Diretor-Executivo da Rede UNITRABALHO**  
Francisco José Carvalho Mazzeu

---

Ministério do  
Trabalho e Emprego



**UNICAMP**  
INSTITUTO DE  
ECONOMIA

*Economia e proteção social:  
textos para estudo dirigido*

*Organização*

*Claudio Salvadori Dedecca  
Marcelo Weishaupt Proni*

Campinas  
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp  
Instituto de Economia – IE  
2006

Obra publicada pelo Instituto de Economia da Unicamp,  
Ministério do Trabalho e Emprego e Unitrabalho.  
© Instituto de Economia da Unicamp.

**Coordenação Geral do Curso**

Claudio Salvadori Dedecca  
Marcelo Weishaupt Proni

**Gestão Técnica e Pedagógica**

Marisa Nunes Galvão  
Martha Coelho de Souza

**Apoio Pedagógico**

Carlos Henrique M. Garcia  
Carolina Veríssimo Barbieri  
Daniel Mattos Hofling  
Daniela Vaz  
Darcilene Cláudio Gomes  
Denise Ferreira Sales  
Fernando Meloni Oliveira  
Giovana Resende Pinto  
Hipólita Siqueira de Oliveira

Josiane Fachini Falvo  
Ricardo Azevedo Silva  
Rodrigo Pereira Coelho  
Thiago Fonseca Ribeiro

**Apoio Administrativo**

Alessandra Condi  
Flávio Mion Dias  
Licério Siqueira  
Maria Beatriz Soares de Camargo  
Susete Ribeiro

**Produção editorial:** Capa: Moema Cavalcanti

**Preparação de texto:** Carmem Cacciarro/Denise Y. Niy de Moraes/Solange Martins

**Normalização:** Tânia Pinaffi Rodrigues

**Projeto gráfico e diagramação:** Oficina Editorial

Ficha catalográfica elaborada pelo Centro de Documentação – Cedoc  
do Instituto de Economia da Unicamp

330  
Ec74

Economia e proteção social: textos para estudo dirigido / Organizado  
por Claudio Salvadori Dedecca / Marcelo Weishaupt Proni.  
Campinas, SP: Unicamp. IE / Brasília, DF: Ministério do Trabalho  
e Emprego; Unitrabalho, 2006. 366p.

ISBN 85-86215-55-4

978-85-86215-55-1

1. Brasil – Economia. 2. Desenvolvimento econômico. 3. Proteção  
social. I. Dedecca, Claudio Salvadori (Org.). II. Proni, Marcelo  
Weishaupt (Org.). III. Título.



UNICAMP  
INSTITUTO DE  
ECONOMIA

# Sumário

Sobre os autores	vii
Prefácio	ix
Luiz Marinho (Ministro do Trabalho e Emprego)	
Um curso para gestores públicos: consolidando o sistema público de emprego, trabalho e renda	xi
Remigio Todeschini (Secretário de Políticas Públicas de Emprego)	
Apresentação	xiii
Márcio Percival Alves Pinto (Diretor do Instituto de Economia da Unicamp)	
<b>Introdução</b>	<b>1</b>
<b>Desenvolvimento econômico contemporâneo</b>	<b>7</b>
1. Economia e sociedade nos anos de ouro Marcelo Weishaupt Proni	9
2. Globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva Marcelo Weishaupt Proni / Marcio Pochmann	29
3. Desenvolvimento comparado: América Latina e Ásia Carlos Alonso Barbosa de Oliveira	47
4. Transformações contemporâneas no emprego Marcio Pochmann	57
<b>Economia e desenvolvimento no Brasil</b>	<b>75</b>
5. Características fundamentais do crescimento da economia brasileira no período 1950/1980 Francisco Luiz C. Lopreato	77
6. A crise da dívida externa e as condições de crescimento na década de 1980 Francisco Luiz C. Lopreato	105
7. Abertura e liberalização econômica nos anos 1990 Francisco Luiz C. Lopreato	125
8. A crise de 1999 e o novo processo de ajustamento da economia brasileira Davi José Nardy Antunes	145

<b>Política e proteção social</b>	<b>159</b>
9. Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania Geraldo Di Giovanni / Marcelo Weishaupt Proni	161
10. O perfil de intervenção estatal nas questões sociais no Brasil: do autoritarismo à Constituição de 1988 Pedro Luiz Barros Silva	179
11. Política e proteção social no Brasil pós-1995: natureza, alcance e limites da intervenção estatal Pedro Luiz Barros Silva	213
<b>Financiamento da proteção social e das políticas de emprego</b>	<b>247</b>
12. A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social Lena Lavinas	249
13. Políticas macroeconômicas e políticas sociais João Sicsú	275
14. Opções de reforma e financiamento das políticas sociais e de emprego Milko Matijascic	293
15. As políticas de emprego no contexto do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Brasil: trajetória recente Marcelo Nicoll / Roberto Loureiro	315
<b>Glossário</b>	<b>337</b>

# *Sobre os autores*

- ※ **Carlos Alonso Barbosa de Oliveira.** Doutor em Ciência Econômica pela UNICAMP (1985). É professor Livre Docente da UNICAMP. Diretor do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do Instituto de Economia da UNICAMP.
- ※ **Davi José Nardy Antunes.** Doutorando em Teoria Econômica pelo Instituto de Economia da UNICAMP. É professor do IE e pesquisador do CESIT-IE do IE-UNICAMP. Também é professor da FACAMP (Faculdades de Campinas).
- ※ **Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.** Doutor em Ciência Econômica pela UNICAMP (1992). É professor do Instituto de Economia e pesquisador do CECON (Centro de Conjuntura Econômica) do IE-UNICAMP.
- ※ **Geraldo Di Giovanni.** Doutor em Sociologia pela USP (1992) e pós-doutorado pela Associazione Latino Americana Per La Recerca (1993). Foi diretor do Instituto de Economia da UNICAMP. Atualmente ocupa o cargo de Assessor Especial da Presidência na FAPESP.
- ※ **João Sicsú.** Professor-doutor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisador nível 1 do CNPq.
- ※ **Lena Lavinas.** Professora-doutora adjunta IV do Instituto de Economia da UFRJ. Foi técnica do IPEA de 1993 a 2000. Foi analista sênior de política social na OIT em Genebra entre 2000 e 2003.
- ※ **Marcelo Nicoll Pires.** Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (2000). Atualmente é funcionário da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Economia do Bem-Estar Social.
- ※ **Marcelo Weishaupt Proni.** Mestre em Ciência Econômica pela UNICAMP (1994) e doutor em Educação Física pela UNICAMP (1998). É professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

- ※ **Marcio Pochmann.** Doutor em Ciência Econômica pela UNICAMP (1993). É professor Livre Docente da UNICAMP, onde leciona no Instituto de Economia. Pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP. Foi Secretário de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade na Prefeitura Municipal de São Paulo. Área de pesquisa em Economia do Trabalho, com ênfase em Políticas Sociais e Políticas Públicas de Emprego.
- ※ **Milko Matijascic.** Doutor em Ciência Econômica pela UNICAMP (1996) e curso-técnico-profissionalizante em Sciences Économiques et Sociales pela Academia de Poitiers (1983). Atualmente é professor titular do Centro Universitário Salesiano em Campinas-SP.
- ※ **Pedro Luiz Barros Silva.** Mestre em Sociologia pela UNICAMP (1984). Doutor em Ciência Política pela USP (1992). Professor do Instituto de Economia da UNICAMP. Coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da UNICAMP.
- ※ **Roberto Loureiro Filho.** Bacharel em Ciências Econômicas pela UFRJ (2006). Participou como assistente de pesquisa na Prefeitura de São Paulo (2003-2004) na criação de um portfólio de indicadores de monitoramento e avaliação para a Secretaria de Assistência Social (SAS-SP).



# Prefácio

**D**esde 2003, a construção de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda tem ocupado papel privilegiado nas resoluções do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Em 2004, foi realizado o I Congresso Nacional do Sistema Público de Emprego. No ano seguinte, ocorreram cinco congressos regionais e, finalmente, o II Congresso Nacional, que aprovou uma proposição para a construção do Sistema. Em dezembro de 2005, o Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat) aprovou a Resolução 466, que definiu a estrutura institucional básica do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, bem como as primeiras medidas para a sua construção.

O empenho do MTE em relação ao Sistema deve-se à sua importância para a estruturação do mercado nacional de trabalho em uma trajetória de desenvolvimento sustentável. A experiência internacional mostra que as atividades de intermediação de mão-de-obra, de seguro-desemprego e de qualificação profissional, pilares básicos de um Sistema Público de Emprego, constituem elementos fundamentais para a organização do mercado nacional de trabalho.

A retomada do processo de desenvolvimento brasileiro é decisiva para gerar trabalho e renda. Depende, entretanto, da existência de um Sistema Público de Emprego para elevação da qualificação exigida pelo mercado de trabalho. Foi com essa preocupação que o Ministério do Trabalho e Emprego e o Codefat envidaram esforços para sua construção.

Neste momento, o MTE atua com o objetivo de consolidar a estrutura institucional do Sistema, a qual depende da formação adequada de gestores da política pública de emprego, trabalho e renda, bem como dos conselheiros que participam dos órgãos tripartites existentes e que a amparam.

Durante 2006, a parceria entre Ministério do Trabalho, Fundação Unitrabalho e Universidade Estadual de Campinas deu início ao processo de formação dos gestores federais, estaduais e dos grandes municípios, realizando um curso de 360 horas focado nas diversas dimensões da política pública de emprego, trabalho e renda e do sistema de proteção social e do trabalho.

A iniciativa tem como objetivo principal constituir um quadro de gestores para a política pública com conhecimento adequado e capacidade técnica para a construção das diversas funções do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Ela tem importância fundamental para as ações do Ministério do Trabalho e Emprego e do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Os ensaios organizados nesta edição foram elaborados especificamente para a formação dos gestores, abarcando a totalidade dos temas abordados ao longo do ano de 2006.

Esperamos que a divulgação da iniciativa, com a publicação do material didático utilizado, fortaleça a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, processo decisivo para a consolidação de uma proteção adequada ao trabalho em um Brasil mais justo.

Brasília, dezembro de 2006.

**Luiz Marinho**

*Ministro do Trabalho e Emprego*

# *Um curso para gestores públicos*

*Consolidando o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*

**F**ato inédito no Ministério do Trabalho e Emprego, foi a realização nos anos de 2004 e 2005, juntamente com o Codefat (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador), o Fonset (Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Trabalho), o fórum das prefeituras com mais de 300 mil habitantes, centrais sindicais, representações empresariais e o Sistema S, do 1º e 2º Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR). Os congressos produzidos de forma tripartite, com mais de 1.500 participantes, dialogaram com todos os atores sociais, sendo unânime a necessidade de haver maior integração das várias ações e dos programas que compõem o Sistema Público de Emprego na busca de emprego, melhor qualificação profissional, informações e orientações mais precisas do mercado de trabalho aos desempregados para sua inserção de qualidade, fomento às atividades empreendedoras e assistência aos desempregados com procura imediata de emprego, entre outras funções. Sem falar da questão primordial: participação mais ativa dos atores sociais na gestão do sistema através das comissões estaduais e municipais de emprego e da melhoria constante do atendimento nos serviços de emprego.

Como desdobramento dos dois congressos e parte de suas deliberações houve a necessidade, dentro do Plano Nacional de Qualificação Profissional do SPETR, de realizar duas modalidades de cursos: o Curso de Especialização em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda – Modalidade Extensão, em convênio com a Unitrabalho e organizado pela Unicamp, sob coordenação do prof. Cláudio S. Dedecca, a quem agradecemos todo o empenho, e os Cursos de Conselheiros Estaduais e Municipais em convênio com o Dieese e Unitrabalho.

Esta publicação apresenta os textos básicos dos professores e expositores do referido curso de especialização. Vai servir como um norteador importante para melhorar a qualidade do SPETR e como subsídio para aperfeiçoamento constante de todos os gestores públicos, trabalhadores, empresários e entidades da sociedade civil para dar continuidade à construção sólida de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda integrado e participativo.

**Remígio Todeschini**

*Secretário de Políticas Públicas de Emprego*

# *A*presentação

**A** Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e, particularmente, o Instituto de Economia têm se constituído nos últimos anos em uma referência importante sobre a avaliação crítica do papel desempenhado pelas diferentes instituições e políticas públicas. Dessa forma, procuram contribuir para a construção de uma cultura democrática da sociedade brasileira, com vistas ao seu permanente aperfeiçoamento.

Com esse propósito, produz-se conhecimento atualizado, implementa-se um amplo conjunto de pesquisas científicas e facilita-se o acesso a essa produção técnico-científica de excelente qualidade. Nesse sentido, a Universidade e o Instituto de Economia vêm envidando esforços para expandir o processo de divulgação das informações e a socialização do conhecimento técnico-científico, especialmente junto aos segmentos mais organizados, tais como os sindicatos de trabalhadores de diferentes categorias profissionais os movimentos sociais, os gestores das políticas públicas dentre outros. O acesso é facilitado por meio de diversos cursos de extensão, publicação de livros periódicos e materiais didáticos, realização de seminários e congressos, fóruns de debate e outros eventos de capacitação, informação e difusão do conhecimento. Busca-se, então, ampliar o espaço público de discussão dos principais temas que compõem a agenda de transformações da economia e da sociedade brasileira.

Nossos cursos de extensão representam oportunidades para diversas categorias profissionais participarem dos programas da Universidade a fim de aperfeiçoar seus conhecimentos, em uma perspectiva de educação continuada. Não se pode menosprezar também o papel desempenhado pelos alunos que trazem para as discussões seus conhecimentos e vivências acumuladas ao longo de suas carreiras profissionais. Nesse enfoque o embrião deste livro foi exatamente dar suporte ao Curso de Especialização em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda”, realizado pelo Instituto de Economia da Unicamp/CESIT em

parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e com a Fundação Interuniversitária de Estudos e Pesquisas sobre o Trabalho (Unitrabalho).

O curso foi desenhado, em negociação com as instituições envolvidas, para aperfeiçoar a capacitação de gestores da política pública de emprego, trabalho e renda, bem como de conselheiros envolvidos no sistema tripartite (União, Estados e Municípios) de emprego e trabalho. Dessa forma, procurou-se, entre outros temas e propósitos, sedimentar entre os participantes as principais características e transformações do mercado de trabalho brasileiro, assim como debater as tendências contemporâneas das relações de trabalho. Debater a necessidade e as diferentes formas de intervenção do Estado na área social e, em particular, identificar os avanços, limites e desafios da proteção social no Brasil. Analisar a estrutura de financiamento e o perfil do gasto social no país, com ênfase nas políticas de emprego e de transferência de renda. Problematicar a evolução e o funcionamento dos serviços públicos de emprego em alguns países selecionados e discutir a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Buscou-se ainda apresentar as principais estatísticas internacionais sobre mercado de trabalho, bem como compreender e explorar as informações disponíveis sobre o mercado de trabalho brasileiro, com destaque para as diferenças regionais. Dessa forma, sobressaiu-se a ampla diversidade do público que demanda os programas do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

A construção e operacionalidade desse Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é estratégica para o Ministério do Trabalho e Emprego e crucial para a melhor organização do mercado nacional de trabalho em um contexto de retomada do crescimento econômico sustentável.

Esta publicação é, portanto, a base e o resultado desse trabalho conjunto e constituiu-se como instrumento importante para possíveis desdobramentos do próprio curso, consolidando diversas dimensões da política de emprego, trabalho e renda e do sistema de proteção social. Representa também a disponibilidade de material didático seja para outros cursos semelhantes, seja para um público mais amplo interessado em reflexões no campo do desenvolvimento econômico, da proteção social, do mundo do trabalho e das políticas de emprego e renda no Brasil e em alguns países selecionados.

Campinas, fevereiro de 2007

**Márcio Percival Alves Pinto**  
*Diretor do Instituto de Economia da Unicamp*

## *INTRODUÇÃO*





**E**m 2006, o Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas realizou o Curso de Especialização em Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, destinado à formação dos gestores federais, estaduais e dos grandes municípios vinculados ao processo de construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR. Esta iniciativa foi realizada em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego e a Fundação Unitrabalho, como parte da decisão do Fundo de Amparo ao Trabalho – Codefat, de dezembro de 2005, de consolidar e integrar as políticas de geração de emprego, trabalho e renda configurando um sistema de proteção aos trabalhadores.

A partir da estratégia do Codefat e do MTE, o IE/Unicamp estruturou um curso de 360 horas, organizado em oito módulos. Cada um deles contemplou aulas ministradas por especialistas nas diferentes disciplinas, períodos de estudo dirigido, laboratórios e palestras.

Os módulos trataram do desenvolvimento socioeconômico da sociedade capitalista, da evolução da economia brasileira, da constituição da política social, da conformação do mercado nacional de trabalho, das políticas sociais e de proteção ao trabalho no Brasil, das políticas públicas de emprego, trabalho e renda e dos indicadores de trabalho e renda. Ainda, foi desenvolvido um módulo voltado para a elaboração de projetos, que permitiu aos alunos, em grupos, elaborarem o trabalho final de curso.

Com o objetivo de dar suporte adequado ao desenvolvimento de cada um dos módulos, foi elaborado material didático específico que abarcasse o conjunto de temas por eles abordados. Este material teve a preocupação de apresentar as informações básicas e as noções teóricas fundamentais para o desenvolvimento de cada um dos módulos.

Os artigos foram lidos e discutidos com a ajuda de monitores durante as atividades de estudo dirigido com o propósito de preparar os participantes para os períodos de aula. Por este motivo, observa-se uma articulação recorrente entre os artigos de cada módulo (unidade temática) e mesmo entre artigos de diferentes módulos.

O encadeamento dos artigos e das unidades temáticas segue uma seqüência didática. A apresentação e discussão dos temas, divididas de acordo com as áreas de estudo abordadas no Curso, partem de uma reflexão mais ampla sobre os problemas do desenvolvimento capitalista contemporâneo e suas conseqüências sobre o mundo do trabalho, contemplam o desenvolvimento da cidadania no século XX e as formas de política social que se consolidaram no Brasil, examinam a evolução recente da economia brasileira, assim como as características do mercado de trabalho nacional e as tendências mais relevantes no campo das relações de trabalho, e finalmente colocam em foco a construção do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, entendido pela ótica dos avanços no campo da proteção social no País.

A extensão do material didático produzido exigiu organizá-lo em dois livros. Este primeiro livro – *Economia e Proteção Social* – está composto de quatro partes, totalizando quinze capítulos. O segundo livro – *Políticas Públicas e Trabalho* – traz igualmente quatro partes, cada uma com quatro capítulos.

Na primeira parte deste livro (Desenvolvimento Econômico Contemporâneo), procura-se refletir a respeito da inflexão nos rumos do desenvolvimento capitalista a partir da década de 1970, com ênfase nas mudanças promovidas no mundo do trabalho. Para estabelecer uma referência para compreensão das mudanças ocorridas, o primeiro capítulo examina o desenvolvimento socioeconômico nos países mais avançados e a conformação do mundo do trabalho após a II Guerra Mundial, período conhecido como “os anos de ouro”. O segundo capítulo discute o fenômeno da globalização, o avanço do neoliberalismo, a especificidade da terceira revolução tecnológica e a reestruturação econômica nos países avançados nos últimos trinta anos. O terceiro capítulo enfoca os rumos do desenvolvimento econômico e social em países emergentes da América Latina e da Ásia, destacando a importância de haver ou não um projeto de desenvolvimento da nação. E o quarto capítulo procura colocar em debate algumas das principais questões atuais do mundo do trabalho, conforme apontado na literatura especializada.

Na segunda parte (Economia e Desenvolvimento no Brasil), o objetivo é analisar os dilemas do desenvolvimento econômico brasileiro, enfocando o abandono do modelo nacional-desenvolvimentista e, em particular os resultados

produzidos pela política macroeconômica desde o Plano Real. O quinto capítulo mostra em que bases ocorreu a industrialização do País sob a égide do Estado nacional. O sexto capítulo explica o esgotamento e a subsequente crise do padrão de desenvolvimento nacional nos anos 1980. O sétimo capítulo se remete à abertura econômica e à liberalização econômica nos anos 1990, e coloca maior ênfase nos princípios de estabilização monetária associados com o Plano Real. E o oitavo capítulo examina a política macroeconômica do Governo Lula, apontando as principais tendências da economia brasileira na primeira metade da década atual.

Na terceira parte (Política e Proteção Social), a proposta é discutir a necessidade e as formas de intervenção do Estado na área social e em particular os avanços, limites e desafios da proteção social no Brasil. O nono capítulo é um ensaio que se destina a interpretar a metamorfose do Estado, os determinantes do desenvolvimento da proteção social e a ampliação no conceito de cidadania no século XX, assim como discutir como ocorreram os avanços neste campo no Brasil. O décimo capítulo examina as formas de enfrentamento da questão social no País desde a instauração do regime militar, em 1964, até a promulgação da Constituição Federal de 1988. O décimo primeiro capítulo enfoca as mudanças no sistema de proteção social brasileiro na década de 1990.

Na quarta parte (Financiamento da Proteção Social e das Políticas de Emprego), o propósito é analisar a estrutura de financiamento e o perfil do gasto social, no Brasil, procurando evidenciar a importância desta discussão para as políticas de emprego e de transferência de renda. O capítulo doze examina o arcabouço do sistema de proteção social no País e as contas do Orçamento Social do Governo Federal. O capítulo treze apresenta as reformas e as dificuldades que permanecem em relação ao financiamento das políticas de proteção social no Brasil. O capítulo catorze discute a relação entre política fiscal do Governo Federal e o gasto público na área social. E o capítulo quinze analisa a importância do Fundo de Amparo ao Trabalhador para o financiamento das políticas de emprego no Brasil e como parte do sistema de proteção social existente no País.


Esperamos que a divulgação desse material amplifique o esforço de qualificação do debate e de formulação das políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil, no sentido de fortalecer a construção atual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

Organizadores

*Claudio Salvadori Dedecca*

*Marcelo Weishaupt Proni*





*Desenvolvimento econômico  
contemporâneo*

1. Economia e sociedade nos anos de ouro  
Marcelo Weishaupt Proni
2. Globalização, neoliberalismo e reestruturação produtiva  
Marcelo Weishaupt Proni / Marcio Pochmann
3. Desenvolvimento comparado: América Latina e Ásia  
Carlos Alonso Barbosa de Oliveira
4. Transformações contemporâneas no emprego  
Marcio Pochmann





**F**ric Hobsbawm, em *Era dos extremos*, divide o século XX em três grandes períodos: a era da catástrofe (1914-1945), a era de ouro (1945-1975) e a era do desmoronamento (1975-1991). Em oposição ao longo século XIX, que teria começado com a Revolução Francesa e terminado com a Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa, o século XX não só foi mais breve como se distinguiu pela disputa entre dois sistemas: o capitalismo e o socialismo. O primeiro período foi marcado pela decomposição da ordem liberal e pela busca de novos caminhos nas nações capitalistas, assim como pelo surgimento e pela afirmação da alternativa socialista. O segundo período, cujos principais traços serão examinados ao longo deste texto, foi marcado por um intenso desenvolvimento econômico e social em meio à polarização entre o bloco capitalista, liderado pelos EUA, e o bloco socialista, liderado pela URSS. E o terceiro pode ser visto como um período de retorno do ideário liberal, de grande instabilidade econômica e progressiva dificuldade de sustentação do modelo soviético.

De acordo com Hobsbawm, os principais acontecimentos do século passado permitem tanto avaliações positivas quanto visões negativas a respeito das realizações da civilização contemporânea: visões negativas em razão da capacidade potencial de autodestruição, da desigualdade crescente entre países ricos e pobres, da intolerância étnica e do descontrole em relação aos problemas ambientais; avaliações positivas em razão do progresso científico e tecnológico, da elevação dos padrões de vida da população e dos avanços no campo da democracia, da cidadania e dos direitos humanos. Dessa forma, no início da década de 1990,

---

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

havia razões para projeções mais pessimistas ou mais otimistas a respeito do século XXI. Mas, da perspectiva de um historiador experiente como ele, o mais importante era refutar a tese do “fim da história” e discutir as questões colocadas pela difusão da ordem neoliberal e pela predominância da racionalidade capitalista na organização da vida social.

Quando se pensa na profunda mudança ocorrida, ao longo do século passado, na configuração da economia e da sociedade em nações que ocupam um lugar central na história da civilização atual, é aconselhável ter em mente o contexto singular de cada período — a dinâmica da concorrência, os problemas sociais, os tipos de governo, entre outras dimensões da análise. No caso dos “trinta anos gloriosos” que sucedem o final da Segunda Guerra Mundial, a singularidade se expressa, nos países avançados, na combinação de altas e estáveis taxas de crescimento econômico, tendência ao pleno emprego da força de trabalho, salários reais crescentes, expansão dos gastos sociais do Estado e redução sistemática da pobreza e das desigualdades sociais. Mas, por uma série de motivos, essa combinação de circunstâncias favoráveis foi ficando cada vez mais insustentável à medida que se transitava para uma nova conjuntura histórica. De qualquer modo, para compreender as várias manifestações da crise que transfigurou o mundo contemporâneo, assim como as possibilidades abertas nesses novos tempos, é preciso recuar até os anos de ouro e perceber em que bases se fundamentavam as condições que conferiam um caráter virtuoso ao progresso nas nações mais desenvolvidas.

Este pequeno artigo não poderia tratar de todos os aspectos dessa problemática, mas pretende apresentar ao leitor os motivos mais gerais que explicam como foi possível a construção de sociedades democráticas relativamente homogêneas por meio de uma maior intervenção estatal na regulação das relações econômicas e da constituição de modernos sistemas de proteção social, assim como examinar algumas características da dinâmica econômica que permitiram redefinir as relações entre capital e trabalho naquele período.

---

## **1** O colapso da ordem liberal e o novo papel do Estado

---

Karl Polanyi, em *A grande transformação*, afirma que a ordem liberal do século XIX estava fundada em quatro instituições: o mercado auto-regulado, o Estado liberal, o padrão-ouro e a diplomacia internacional. Ele interpreta os trinta anos que vão do início da Primeira Guerra Mundial (fim da *pax britânica*) ao desfecho da Segunda como um período de erosão dos alicerces sobre os



quais se assentava a ordem liberal, uma vez que aquelas quatro instituições deixam de operar ou são desacreditadas.

Em 1919, o Tratado de Versalhes teve o propósito de restituir o equilíbrio entre as grandes potências no cenário internacional, mas a fragilidade da situação econômica do Reino Unido, a recusa dos EUA em assumir um papel preponderante, as pesadas reparações de guerra impostas à Alemanha e o sucesso da Revolução Russa impediram um rearranjo estável no equilíbrio de forças. Mesmo assim, na Europa todos os esforços se concentraram em reconstituir os mecanismos econômicos e políticos vigentes antes da guerra. Os anos 1920 foram marcados por medidas conservadoras, especialmente no que se refere à tentativa de restabelecer a paridade entre as moedas nacionais (e a sua conversibilidade em ouro) e ao comportamento das autoridades governamentais.

É importante esclarecer que, nessa época, as melhores escolas de economia continuavam a ensinar que a função do governo deveria se restringir a garantir a estabilidade da moeda e o cumprimento dos contratos estabelecidos, confiando no livre funcionamento das leis econômicas. Ensinavam que os mercados são regidos pela racionalidade utilitária dos agentes econômicos, que buscam maximizar lucros e minimizar custos; que o exercício de escolhas autônomas e a satisfação das necessidades individuais constituem a essência do funcionamento dos mercados, resultando em quantidades e preços de equilíbrio; que o governo deve definir uma carga tributária baixa e manter equilibradas as contas públicas; que o mercado seleciona os mais competentes e beneficia os mais eficientes; e que a livre concorrência possibilita a otimização no uso dos recursos produtivos, conduzindo ao pleno emprego e ao mais elevado nível de progresso econômico.

Contudo, a dinâmica da concorrência capitalista no início do século XX era muito diferente da que predominava nas épocas de Adam Smith ou de David Ricardo e Stuart Mill. Em *Imperialismo: fase superior do capitalismo*, de Vladimir Ilich Lenin, é possível notar que a tendência à concentração e centralização do capital já havia alterado radicalmente o funcionamento dos mercados e que a etapa concorrencial do capitalismo havia dado lugar à etapa monopolista. A competitividade passou a se pautar na capacidade de mobilização de recursos financeiros, no acesso às novas tecnologias e em gigantescas unidades produtivas. Os oligopólios passaram a definir os preços e a manipular a demanda. Mas, Polanyi não segue a abordagem de Lenin e prefere conduzir sua crítica numa outra direção ao afirmar que o mercado auto-regulado jamais existiu (nem mesmo na etapa concorrencial), uma vez que não passava de um mito, de um dogma fundamental para a sustentação da ordem liberal.

A crise de 1929 e a Grande Depressão que se seguiu, tanto nos EUA como na Europa, desorganizaram as finanças e a produção no campo e nas cidades, deixaram milhões de trabalhadores desempregados, solaparam a confiança no futuro e tornaram completamente anacrônicas as crenças e os ensinamentos oriundos do século XIX. Diante do encolhimento dos mercados e da gravidade da crise social, as soluções usuais do receituário liberal mostraram-se ineficazes, o que tornou ainda mais precária a situação dos governantes em exercício. Como explica Hobsbawm, o aprofundamento da crise exigiu que fossem experimentadas políticas econômicas não-convencionais: para preservar a produção interna e a moeda dos furacões que desestabilizavam os negócios e as finanças internacionais, os governos recém-eleitos tiveram de isolar a economia nacional, sacrificar o sistema de comércio multilateral e abandonar definitivamente o padrão-ouro. Depois que o Reino Unido abandonou o livre-comércio, desvalorizou a libra e liquidou com a conversibilidade em 1931, estava praticamente decretado o fim do liberalismo econômico.

Por sua vez, o velho liberalismo político também parecia não ter mais lugar. À medida que as classes populares foram conquistando maior participação política e a solução para a crise social passou a ser vista como responsabilidade do Estado, três tipos de regime político (e de matriz ideológica) passaram a competir pela supremacia na Europa: o fascismo, a moderada social-democracia e o comunismo soviético. Mesmo na América do Norte e em outras regiões do globo, a capacidade de manter um ambiente econômico “confiável” e a disposição de propiciar mecanismos de proteção social tornaram-se fundamentais para a legitimação social dos novos governos.

No campo das idéias, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, publicada em 1936, tornou-se o novo referencial teórico dos economistas. John Maynard Keynes não só fez uma crítica radical do pensamento neoclássico, como ajudou a difundir a crença de que o capitalismo podia se expandir de forma civilizada desde que houvesse um controle estatal da concorrência intercapitalista e mecanismos de indução ao pleno emprego. E, para isso, seria fundamental utilizar as políticas que regulam as variáveis-chave do mercado (juros, câmbio, salários), assim como usar o gasto público como fator de elevação da demanda efetiva e da eficácia do sistema econômico (incluindo a possibilidade de *déficits* públicos em períodos recessivos).

Após a Segunda Guerra, um retorno ao *laissez-faire* (ou ao antigo liberalismo) estava fora de questão, uma vez que um maior controle do Estado sobre a economia passou a ser uma exigência dos segmentos preocupados com o desenvolvimento nacional. Nos anos 1930, a economia soviética planificada havia permanecido

ileza à crise internacional e conseguido dar um grande salto para industrialização, o que capacitou a nova potência a lutar contra os nazistas. Por outro lado, entre as economias capitalistas mais afetadas, a recuperação econômica só ocorreu quando houve uma vigorosa intervenção do governo (por exemplo, o New Deal nos EUA e o Programa Reinhardt na Alemanha). Por fim, a experiência da “economia de guerra” parece ter sido fundamental para ampliar os instrumentos de coordenação do governo e aglutinar os interesses de grandes corporações industriais e financeiras. Assim, tornou-se quase consensual que uma economia de mercado precisava de maior regulamentação e de uma condução segura para não derivar rumo às crises e às catástrofes sociais. E que o planejamento público e a regulação estatal, como sugeriu Gunnar Myrdal em *O Estado do futuro*, podiam contribuir para impulsionar o crescimento econômico e consolidar a democracia.

Portanto, nas principais nações capitalistas, no pós-guerra, os governos foram levados a assumir medidas que ultrapassavam a tarefa de resguardar a economia nacional da racionalidade especulativa dos mercados financeiros, assim como de proteger a população contra os desastres econômicos. Compreendeu-se a importância de restaurar a confiança nas instituições, gerar expectativas corretas em relação ao desempenho da economia e cultivar um clima de otimismo em relação ao futuro. Mas, acima de tudo, as novas estratégias de concorrência, o novo cenário político e as novas demandas sociais redefiniram o papel do Estado e ampliaram em muito as responsabilidades das autoridades governamentais.

Para ilustrar essa mudança, basta mencionar que, nos EUA, o gasto público total — incluindo despesas correntes e investimentos — saltou de 10% para 20% do PIB entre 1929 e 1938, ao passo que na França o salto foi de 12% para 23%, no Reino Unido de 24% para 29% e na Alemanha de 30% para 42%. Já em 1973, o gasto público total havia atingido o patamar de 31% nos EUA, 39% na França e 41,5% no Reino Unido e na Alemanha. No conjunto dos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), em meados dos anos 1950 o gasto público total situava-se em torno de 28% do PIB, em média, passando para 34,5% ao final da década de 1960 e para 41,5% em meados dos anos 1970.

As Tabelas 1 e 2 permitem constatar que, por volta de 1960, a arrecadação fiscal e a despesa corrente nos países selecionados tinham se elevado para um patamar acima de um quarto do PIB (o Japão é a exceção), chegando, em alguns casos, a um terço ou mais da riqueza gerada anualmente. Nota-se, também, que esta proporção continuou a aumentar até o final dos anos de ouro, e mesmo após a retomada do discurso liberal, principalmente em razão da necessidade de cobrir os gastos militares e com a seguridade social.

**TABELA 1** Receitas correntes do Governo em relação ao PIB, segundo países selecionados 1960-1989

Países	Em porcentagem			
	1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1989
Estados Unidos	26,5	29,1	29,8	31,3
Japão	19,3	20,9	24,6	-
Alemanha Ocidental	36,1	39,5	43,9	44,9
França	37,2	38,4	40,8	46,5
Reino Unido	32,5	37,9	39,0	41,3
Itália	29,7	30,8	33,5	37,5
Canadá	27,2	34,0	36,1	38,9

Fonte: OCDE (1991a).

**TABELA 2** Despesas correntes do Governo em relação ao PIB, segundo países selecionados 1960-1989

Países	Em porcentagem			
	1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1989
Estados Unidos	25,8	29,1	31,2	34,7
Japão	13,5	14,6	21,7	-
Alemanha Ocidental	30,2	34,1	42,1	43,5
França	33,0	34,6	39,3	46,8
Reino Unido	30,8	33,2	39,6	42,0
Itália	28,2	32,4	38,7	44,2
Canadá	25,4	31,0	35,8	41,8

Fonte: OCDE (1991a).

## 2 A hegemonia norte-americana e a prosperidade econômica no pós-guerra

Terminada a Segunda Guerra Mundial, a preocupação central nos países europeus passou a ser a reconstrução da economia e das instituições sociais. Tal reconstrução tinha como pano de fundo o medo de uma revolução social (em razão

do avanço dos partidos comunistas em alguns países, especialmente na Itália e na França) e a necessidade de afirmação da democracia (e evitar o retorno de qualquer forma de fascismo). Por sua vez, o governo dos EUA aos poucos compreendeu a ameaça da influência da URSS na Europa oriental e na Ásia e encaminhou ao Congresso um conjunto de medidas visando a estabelecer uma posição de hegemonia no âmbito das relações internacionais (com destaque para o Plano Marshall e a constituição da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN). Assim, como bem explicou Luiz Alberto Moniz Bandeira em *A formação do império americano*, com o advento da “Guerra Fria” a partir de 1947, os EUA não só financiaram a recuperação econômica dos aliados e da Alemanha Ocidental (e em seguida do Japão), como teceram uma rede de interdependência militar, soldando interesses em torno da preservação do modo de vida ocidental.

A redistribuição do poder econômico e militar entre as grandes potências tornava necessário um reordenamento no plano internacional. É importante registrar, nesse sentido, que foram criados organismos especialmente com a finalidade de “equilibrar” as relações econômicas e “equacionar” as tensões diplomáticas. Entretanto, o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) ficou comprometido com a divisão do planeta em dois blocos de influência, ao passo que o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, criados em 1944, se tornariam agências de financiamento e cooptação patrocinados pelos EUA e seus parceiros. Além disso, no campo do comércio internacional, criou-se o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), com o objetivo de reduzir as barreiras tarifárias e ampliar o mercado mundial. E deve-se mencionar também a atuação da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que estimulou a adoção de relações de trabalho mais civilizadas na maioria dos países-membros da ONU.

Embora as instituições internacionais citadas não tivessem a força requerida para manter a paz e dinamizar o mercado e as finanças mundiais, o fato é que os anos dourados foram marcados por relações comerciais e financeiras bastante dinâmicas e por uma relativa estabilidade do padrão monetário internacional (baseado na paridade entre o dólar e o ouro). Sem dúvida, isso foi possível graças à poderosa influência dos EUA. Deve-se ter em mente que, em 1950, os EUA detinham cerca de 60% do estoque de capital e eram responsáveis por aproximadamente 60% do que era produzido no conjunto das principais economias capitalistas. O dólar americano havia ocupado o lugar que anteriormente cabia à libra esterlina, enquanto Nova Iorque destronou Londres como principal praça financeira do mundo. É inquestionável a liderança que os EUA passaram a exercer na economia mundial. E pode-se dizer que a hegemonia norte-americana não se restringia ao terreno produtivo e financeiro, mas envolvia ainda a junção entre investimento

militar e pesquisa tecnológica (com destaque para a NASA) e a vocação para um “imperialismo cultural”. Aliás, talvez seja oportuno esclarecer que hegemonia — como bem demonstra Giovanni Arrighi em *O longo século XX* — é um conceito que combina capacidade de liderança (econômica, diplomática e intelectual) com capacidade de dominação (exercício da coerção).

Certamente, a reconstrução da Europa impulsionou o crescimento da economia norte-americana. E os EUA exportaram não apenas bens e capitais, mas um certo padrão tecnológico e novos hábitos de consumo, contribuindo para divulgar as novidades em termos de estilo de vida. Em boa medida, a grande prosperidade econômica mundial no pós-guerra (Tabela 3) ocorreu em virtude da ação do capitalismo norte-americano, que irradiou dinamismo para as nações que integravam o seu círculo de influência (inclusive porque os EUA se tornaram o maior importador de mercadorias no bloco capitalista). Note-se que as taxas de crescimento eram bem maiores na Alemanha, na França e no Japão durante as décadas de 1950 e 1960. E, convém acrescentar, era ainda muito elevado o vigor da economia soviética nesse período.

**TABELA 3** Taxas médias de crescimento anual do PIB per capita, segundo países selecionados 1913-1992

Países	Em porcentagem		
	1913-1950	1950-1973	1973-1992
Estados Unidos	1,6	2,4	1,4
Japão	0,9	8,0	3,0
Alemanha Ocidental	0,3	5,0	2,1
França	1,1	4,0	1,7
Reino Unido	0,8	2,5	1,4
Itália	0,8	5,0	2,4
Canadá	1,4	2,9	1,5

Fonte: Maddison (1997).

Sem dúvida, os EUA desempenharam um papel central na obtenção da prosperidade econômica dos anos de ouro, seja por alimentar autonomamente o crescimento do comércio internacional, seja por assumir a função de “emprestador de última instância”. O controle desfrutado pelo país emissor da principal moeda utilizada como meio de pagamento e reserva de valor nas relações econômicas entre nações foi durante vários anos fonte de estabilidade para o sistema monetário internacional concebido em Bretton Woods ainda em 1944.

A prosperidade econômica dos anos de ouro também esteve associada ao processo de internacionalização de grandes empresas. Inicialmente, foram as empresas norte-americanas que migraram para a Europa e outras regiões do globo e espalharam redes de filiais em vários países, dando projeção ao termo “empresa multinacional”. Depois, foram as corporações européias que procuraram se estabelecer em mercados distantes. Note-se que esse movimento de internacionalização produtiva ajudou a estimular o processo de industrialização em países da periferia capitalista, como bem exemplificam algumas experiências da América Latina e do Sudeste Asiático. E o avanço da industrialização em economias periféricas contribuiria para a redefinição da divisão internacional do trabalho.

Entretanto, a recuperação da Europa ocidental e do Japão, promovida pelos EUA e sustentada pela forte expansão do mercado mundial, acabaria por gerar tensões no plano da concorrência internacional e viria ameaçar a liderança industrial dos EUA. Em 1957, formou-se o Mercado Comum Europeu, graças à convergência de interesses econômicos e políticos da França e da Alemanha Federal, mostrando que as principais nações da Europa queriam estabelecer limites ao esmagador poder dos EUA. A partir da década de 1960, enquanto os EUA se enfraqueciam com a Guerra do Vietnã, as indústrias francesa, alemã e japonesa, principalmente, começavam a se destacar em setores de alta tecnologia. Assim, pode-se dizer que a ação hegemônica dos EUA, à semelhança do que acontecera com a Inglaterra no século anterior, ajudou a reestruturar as economias de seus concorrentes, que passaram a obter elevados ganhos de produtividade do trabalho (Tabela 4) e a disputar com a indústria norte-americana em melhores condições de competitividade.

**TABELA 4** Taxas médias de crescimento anual da produtividade do trabalho (1), segundo países selecionados 1913-1992

Países	Em porcentagem		
	1913-1950	1950-1973	1973-1992
Estados Unidos	2,5	2,7	1,1
Japão	1,9	7,7	3,1
Alemanha Ocidental	0,6	6,0	2,7
França	1,9	5,1	2,7
Reino Unido	1,6	3,1	2,2
Itália	2,0	5,8	2,4
Canadá	2,3	3,0	1,5

Fonte: Maddison (1997).

(1) Estimada pela razão entre o PIB e o total de horas trabalhadas.

### 3 O fordismo e o mundo do trabalho

O termo “fordismo” diz respeito aos princípios de organização da produção industrial moderna, que teve em Henry Ford um dos principais protagonistas. Pioneiro da indústria automobilística norte-americana, Ford apostou na produção em série de um produto estandardizado, na especialização dos trabalhadores numa linha de montagem semi-automática e na padronização de peças e componentes permutáveis. Para aumentar a produtividade do trabalho, ele entendeu que deveria também aumentar a remuneração de seus operários (pagava US\$ 5 por dia, o dobro do que um operário recebia na época), não exceder na jornada de trabalho (adotou a jornada diária de 8 horas), manter um quadro estável de funcionários e combater o absenteísmo. Esses princípios de organização industrial se estabeleceram primeiro nos EUA — ainda antes da Primeira Guerra, mas de maneira predominante na década de 1920 — e se difundiram de forma generalizada em outros países industrializados após a Segunda Guerra Mundial.

Michel Aglietta, em *Regulación y crises del capitalismo*, confere ao termo “fordismo” um sentido muito mais amplo do que aquele geralmente atribuído. Além de implicar uma combinação eficiente entre padrão tecnológico, enorme escala de produção e racionalização do trabalho, o sistema fordista requer um mercado consumidor com poder de compra suficiente para absorver essa produção em série. Portanto, requer a expansão do crédito aos consumidores e a elevação da renda das famílias. Na verdade, para este autor, trata-se de um “regime de acumulação fordista” (que não se restringe ao capitalismo norte-americano), no qual não apenas foi adotada uma nova norma salarial, como foram transformadas as relações sociais. E a luta de classes acabou resultando na incorporação da classe operária como beneficiária dos ganhos de produtividade, na atribuição de novas feições ao Estado e na alteração das formas de regulação social para impulsionar a acumulação de capital.

O rápido crescimento propiciou uma evolução muito favorável ao mercado de trabalho nos países avançados nas décadas de 1950 e 1960, com destaque para a elevada taxa de assalariamento, para as baixas taxas de desemprego (Tabela 5) e para a elevação dos salários reais (Tabela 6) possibilitada pelo aumento da produtividade e pela atuação dos sindicatos. Houve uma forte expansão do setor terciário, em particular por causa dos novos serviços urbanos e do gasto público na área social. Nesses países, em especial na Europa, o emprego público foi o grande responsável pela tendência ao pleno emprego (Tabela 7).



**TABELA 5** Taxas anuais médias de desemprego, segundo países selecionados  
1921-1973

Países	Em porcentagem				
	1921-1929	1930-1938	1950-1959	1960-1967	1968-1973
Estados Unidos	5,1	14,5	4,5	5,0	4,6
Japão	-	4,9	2,2	1,3	1,2
Alemanha Ocidental	9,2	21,9	4,9	0,8	0,8
França	3,8	10,2	1,8	1,5	-
Reino Unido	8,3	11,7	1,4	1,5	2,4
Itália	3,3	9,6	10,1	4,9	5,7
Suécia	14,2	15,8	2,2	1,6	2,2

Fonte: Mattoso (1995).

**TABELA 6** Taxas anuais médias de crescimento do salário real (1), segundo países selecionados  
1960-1989

Países	Em porcentagem			
	1960-1967	1968-1973	1974-1979	1980-1989
Estados Unidos	1,5	1,3	0,0	-0,9
Japão	5,2	9,7	1,6	1,6
Alemanha Ocidental	4,3	5,2	2,5	1,3
França	4,0	5,3	3,7	0,9
Reino Unido	-	3,7	0,9	2,6
Itália	3,0	9,0	5,2	0,7
Suécia	-	-	1,2	0,5

Fonte: OCDE (1991a).

(1) Estimado pela média do salário horário na indústria de transformação.

**TABELA 7** Participação do emprego público no total dos ocupados, segundo países selecionados  
1950-1982

Países	Em porcentagem			
	1950-1952	1960-1962	1970-1972	1980-1982
Estados Unidos	17,0	17,6	19,8	18,3
Alemanha Ocidental	14,4	16,4	21,2	25,8
França	17,3	23,3	23,2	29,1
Reino Unido	26,6	24,3	27,9	31,4
Itália	11,4	13,4	19,8	24,4

Fonte: Rose (1985).

Como esclarece Cláudio Dedecca, em *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*, mudanças importantes ocorreram também nas relações de trabalho. As formas de contratação, alocação, remuneração e demissão de trabalhadores deixaram de refletir apenas o livre jogo do mercado e o livre-arbítrio das empresas. Generalizou-se o contrato coletivo de trabalho, ampliaram-se os direitos trabalhistas, fortaleceu-se a ação de sindicatos e centrais sindicais — especialmente na Europa ocidental —, aumentou a segurança no emprego e a proteção ao trabalhador e democratizaram-se as relações de trabalho no interior da grande empresa. De fato, a maior regulamentação do mercado de trabalho e a padronização das relações de emprego, tanto no setor público como no privado, transfiguraram o mundo do trabalho nos países capitalistas mais avançados, completando assim o desenho de uma ordem econômica mais civilizada durante os anos de ouro.

O próprio sindicalismo transformou-se durante esse período. O antigo discurso revolucionário deu lugar às estratégias de negociação coletiva, ao passo que a participação política dos trabalhadores foi bem-sucedida no que se refere à definição de políticas governamentais favoráveis aos trabalhadores. Por um lado, os sindicatos foram favorecidos pelas políticas macroeconômicas, em geral convergentes com a tendência ao pleno emprego. Por outro, pelos serviços públicos de emprego e pela fiscalização contra acidentes de trabalho. A intervenção do Estado sem dúvida fortaleceu a ação sindical no sentido de reduzir as diferenças salariais e elevar os salários de base. Dessa forma, aumentou a participação dos trabalhadores na apropriação da renda nacional. Também foi importante a ação sindical na conquista de menores jornadas anuais de trabalho. Pode-se ter uma idéia da dimensão alcançada pelo movimento sindical nos países mais avançados olhando-se os patamares da taxa de sindicalização em 1970: situava-se em 68% na Suécia, 45% no Reino Unido, 36% na Itália, 35% no Japão, 33% na Alemanha, 30% nos EUA e 22% na França.

---

#### 4 A sociedade salarial e a cultura de consumo

---

Robert Castel, em *As metamorfoses da questão social*, argumenta que a expressiva melhoria nas condições de trabalho e vida verificadas nas sociedades industrializadas no pós-guerra foi resultado da combinação entre o predomínio de uma nova “relação salarial” (isto é, novo padrão de remuneração, novas formas de controle e novo quadro legal), de um lado, e a emergência do “Estado social” (preocupação com a universalização das políticas de bem-estar social).

de outro. Na chamada “sociedade salarial”, ser assalariado não é mais um atributo que desqualifica o indivíduo e indica uma situação de vulnerabilidade, como havia sido na época do nascimento da ordem liberal. Ao contrário, os trabalhadores conquistaram o *status* de cidadãos (o que se traduz numa série de direitos civis, políticos e sociais) e passaram a usufruir os benefícios do progresso material.

Outros autores usam a expressão “Welfare State” para designar a nova configuração e as funções assumidas por muitos estados na Europa ocidental, que passaram a implementar políticas explícitas de redistribuição de renda baseadas numa forte tributação e na expansão dos gastos sociais, o que contribuiu ao mesmo tempo para aumentar a demanda interna — dando impulso ao crescimento econômico — e reduzir a desigualdade social. Com o tempo, um conjunto de políticas públicas destinadas à seguridade e à promoção social (em especial as políticas nas áreas de educação, saúde, habitação, transporte público, previdência e assistência social) foi capaz de satisfazer as necessidades básicas da população e superar a pobreza absoluta. Note-se que, dado o contexto político-ideológico da época, a prioridade inicial dos governantes foi afastar o pesadelo da Grande Depressão e não dar motivos para qualquer movimento substancial contra as instituições democráticas e os fundamentos do capitalismo. Houve, como se diz, um acordo tácito, que envolvia a concessão de direitos sociais, a regulamentação da economia de mercado, a manutenção do pleno emprego e a elevação do poder de compra dos salários em troca do reconhecimento da propriedade privada, da preservação da livre iniciativa, da promoção do crescimento econômico e do abrandamento da luta de classes.

Na Tabela 8, percebe-se que havia diferenças nacionais em relação à dimensão dos programas de seguridade social durante os anos de ouro. Mas deve ficar claro que, mesmo nos EUA e no Japão, o desenvolvimento de modernos sistemas de proteção social e as conquistas no campo das relações de trabalho contribuíram decisivamente para melhorar o padrão de vida da população e redistribuir parte da riqueza nacional. Nas nações mais desenvolvidas formou-se um consenso em torno da necessidade de uma política fiscal marcada pela tributação progressiva, assim como de gastos sociais expressivos, o que permitiu promover a justiça social e fortalecer a solidariedade no interior da ordem capitalista.

Sem dúvida, a ação do Estado tornou-se essencial para o bom desempenho da economia (as políticas keynesianas ofereciam um horizonte confiável para os negócios) e para o ambiente de segurança e bem-estar oferecido aos trabalhadores e às suas famílias. A prosperidade com abundância, de um lado, e a busca de

equidade com proteção social, de outro, propiciaram um sentido ímpar de progresso material a essas nações.

**TABELA 3**

Transferências da seguridade social em relação ao PIB, segundo países selecionados 1960-1980

Países	Em porcentagem		
	1960	1974	1980
Estados Unidos	5,0	9,5	10,9
Japão	3,8	6,2	10,1
Alemanha Ocidental	12,0	14,6	16,5
França	13,5	15,5	19,2
Reino Unido	6,8	9,8	11,7
Itália	9,8	13,7	14,1
Suécia	8,0	14,3	17,6

Fonte: OCDE (1991b).

Pode-se afirmar que a seguridade social vingou e cresceu em sociedades que valorizaram a contribuição dos trabalhadores para o desenvolvimento nacional. E que foi no contexto de retomada do desenvolvimento, legitimação da intervenção estatal e reconfiguração do mundo do trabalho que a universalização dos direitos sociais e a afirmação dos direitos do trabalho se tornaram fundamentais para a consolidação da cidadania plena. Dessa forma, foram criadas as condições necessárias para realçar os sentimentos de unidade nacional, coesão social e participação política. Também é preciso considerar que a luta de classes parecia aos poucos ceder lugar à negociação entre empresas e trabalhadores, num contexto de universalização de serviços públicos de qualidade. Mas, ao mesmo tempo, ocorria uma disputa incessante por melhores colocações no mercado de trabalho e acesso a um padrão de vida diferenciado, objetivando uma ascensão individual na hierarquia social.

Este foi um período em que as mudanças na estrutura econômica modificaram a oferta de oportunidades ocupacionais. De fato, durante os anos de ouro houve uma grande redução na proporção de ocupados no setor primário e uma expansão considerável dos ocupados no setor terciário. Por exemplo, nos EUA: na agricultura, trabalhavam menos de 5% dos ocupados em 1970, ao passo que a indústria empregava 33% e o setor terciário — somando comércio,

serviços e administração pública — concentrava 62% dos ocupados. Na França, por sua vez, a expansão dos serviços foi mais lenta: aquelas proporções correspondiam a 13%, 38% e 48%, respectivamente, em 1970. De qualquer modo, o mercado de trabalho passou por uma transformação estrutural em todos os países industrializados. E note-se que houve um aumento significativo na taxa de assalariamento, isto é, na proporção de ocupados subordinados a uma relação de emprego.

Em associação com tais mudanças, pode-se verificar que houve uma significativa alteração da estrutura social nos países mais avançados. Diminuiu a participação do proletariado rural, cresceu mais lentamente o peso do operariado e aumentou expressivamente o segmento dos trabalhadores ligados ao comércio e a uma enorme gama de serviços urbanos (onde se destaca o funcionalismo público). À medida que a base da pirâmide social foi encolhendo, os estratos intermediários ganharam maior dimensão. A “nova classe média”, como denominou Charles Wright Mills, em *White collar*, passou a ser composta, na sua maioria, por trabalhadores assalariados de “colarinho branco”, cujo lugar na estrutura social (*status*) pode ser definido pela inserção na estrutura ocupacional, pelo grau educacional e pelo nível dos rendimentos. Em vários países, observou-se uma mobilidade social ascendente, que se manifestou claramente na comparação entre duas gerações (pais e filhos).

A expansão da classe média foi acompanhada pela introdução de novas aspirações, pela diversificação dos mercados consumidores e por uma mudança nos hábitos sociais e nos comportamentos pessoais. A conhecida expressão the “american way of life” indica que uma parcela crescente dos assalariados teve acesso aos bens e serviços característicos do estilo de vida moderno: o carro novo, a casa própria, os eletrodomésticos e o lazer. Para que o consumo dos novos produtos se massificasse, era preciso que a população não só tivesse poder de compra como fosse incentivada a consumir freneticamente. E, de fato, a concorrência intercapitalista induziu a adoção de políticas mais agressivas de *marketing*, ao passo que os novos meios de comunicação permitiram uma ampliação do alcance da publicidade.

É verdade que o automóvel simboliza mais que qualquer outro bem a difusão do estilo de vida americano nas décadas de 1950 e 1960. Mas também devem ser mencionadas as novas tecnologias, que ajudaram a transfigurar o modo de vida nos países avançados. Produtos como a televisão, o gravador com fita magnética e a calculadora portátil são exemplos de como a pesquisa científica foi aplicada pelos segmentos empresariais mais inovadores. Além disso, os “plásticos” possibilitaram a fabricação de um conjunto incontável de artefatos.

E a indústria militar contribuiu para o aparecimento do radar e do avião a jato — que modificaram as viagens transcontinentais —, assim como para a utilização de satélites nas telecomunicações e, mais tarde, para o desenvolvimento da informática.

**TABELA 9** Jornada anual de trabalho, segundo países selecionados  
1913-1979

Países	Em horas				
	1913	1938	1950	1970	1979
Estados Unidos	2.605	2.062	1.867	1.707	1.607
Japão	2.588	2.391	2.272	2.252	2.129
Alemanha Ocidental	2.584	2.316	2.316	1.907	1.719
França	2.588	1.848	1.989	1.888	1.727
Reino Unido	2.624	2.267	1.958	1.735	1.617
Itália	2.536	1.927	1.997	1.768	1.566
Suécia	2.588	2.204	1.951	1.660	1.451

Fonte: Bosch, Dawkins, Michon (1994).

Outro aspecto importante a considerar diz respeito ao maior tempo liberado do trabalho. A Tabela 9 permite comparar a redução do tempo anualmente dedicado ao trabalho no período entreguerras e nos anos de ouro. Embora se notem diferenças nacionais no movimento de queda, a tendência é similar nos países mais avançados (a exceção é o Japão, onde a redução foi mais moderada). Os trabalhadores puderam utilizar esse tempo liberado de várias maneiras, mas interessa destacar que conquistaram o direito ao lazer.

No período aqui analisado, a elevação do poder de compra e o aumento do tempo livre dos assalariados possibilitaram, entre outras coisas, uma forte expansão dos mercados criados pela indústria cultural. Como explicou Edgard Morin, em *Cultura de massa no século XX*, a mercantilização crescente de atividades lúdicas transformou o tempo de lazer da população em tempo de consumo individual. O problema é que os novos comportamentos sociais massificados foram minando os alicerces da cultura operária e, mais tarde, os próprios laços de solidariedade social. Embora essas tendências estivessem mais adiantadas nos EUA, também podiam ser observadas na Europa.

Durante os anos de ouro, alguns estudiosos chegaram a anunciar, precipitadamente, a transição para uma “sociedade do lazer”. Acreditavam que se manteriam os elevados ganhos de produtividade e a força de negociação dos sindicatos, permitindo que continuassem as reduções expressivas da jornada e os aumentos salariais acima da inflação. Estavam equivocados. De qualquer

modo, pode-se dizer que a sociedade salarial foi em boa medida festejada justamente porque as classes trabalhadoras foram aos poucos incorporadas aos mercados de entretenimento e turismo.

---

## 5 Considerações finais

---

Os “trinta anos gloriosos” podem ser considerados, em suma, como um período de grande prosperidade econômica e social. É um período cuja singularidade salta aos olhos dos historiadores, uma vez que a nova configuração da economia e da sociedade demonstrou que (i) um capitalismo razoavelmente “regulado” pelo Estado era viável e os rumos da economia deviam ser direcionados por decisões políticas e (ii) uma civilização tecnologicamente avançada, economicamente dinâmica e politicamente democrática podia se desenvolver na ordem capitalista sem produzir uma sociedade altamente desigual.

Nos países desenvolvidos, predominou, em maior ou menor grau, um pacto social entre empresas, governos e sindicatos que permitiu conciliar o ritmo acelerado de acumulação de capital com a construção de um sistema avançado de seguridade social. Esse pacto social — que se explica, em última instância, pela ameaça representada pela propaganda comunista — levou os principais governos do “bloco capitalista” a implementar, no âmbito interno, mecanismos institucionais de regulação da concorrência e políticas econômicas e sociais destinadas a garantir um elevado padrão de vida ao conjunto da população. Evidentemente, essas políticas não decorriam da lógica do mercado; e tal padrão de vida não teria se materializado não fossem as pressões exercidas por sindicatos e as bandeiras defendidas por partidos de esquerda.

Por outro lado, no âmbito das relações internacionais, o que chama a atenção é a construção de uma nova ordem econômica orquestrada a partir de Washington, na qual a hegemonia norte-americana se assenta na força do dólar e estimula uma prosperidade internacional sem precedentes. Formou-se a idéia de que todos os países que entrassem na órbita de influência dos EUA se beneficiariam da sua proteção militar e do dinamismo irradiado pelo seu poder econômico.

Nem tudo, porém, era virtuoso ou dourado no período aqui examinado. John Galbraith, em *A sociedade afluyente* (publicado em 1958), já chamava a atenção para problemas cruciais daquele modelo de desenvolvimento acelerado: o crescente abismo entre países ricos e pobres, a deterioração do meio ambiente, os riscos do armamento exacerbado e uma potencial tendência inflacionária

(atribuída, na época, aos salários reais crescentes em condições de pleno emprego). Aliás, a potência hegemônica da época no Ocidente — os EUA — não estava isenta de problemas e tensões, tanto no plano internacional (considerando os vários episódios da Guerra Fria) como no plano doméstico (por exemplo, a luta pelos direitos civis para a população negra).

A sociedade salarial não implicou o desaparecimento dos conflitos ou contradições inerentes à sociedade capitalista. Enquanto se fortaleciam as instituições democráticas e os compromissos coletivos, também ganhava corpo a chamada sociedade de consumo de massa. Esta composição híbrida alterou as formas de manifestação dos conflitos sociais e deslocou o problema da “emancipação” para um outro plano de experiência. Como sugeriram diversos representantes da Escola de Frankfurt, a massificação do consumo e a padronização dos estilos de vida conduziram: i) a uma dificuldade crescente de pensar e agir de modo autônomo (condição tanto para o domínio da vida privada quanto para o exercício da cidadania), ii) a uma crise no processo de individualização (o indivíduo vê-se perdido e fragmentado em meio à multidão) e iii) a um empobrecimento do espaço público (são raros os lugares abertos ao encontro de diferentes opiniões e que requerem o respeito à multiplicidade de interesses).

Também deve ser mencionado que, sob a superfície da prosperidade econômica e da harmonia social, fermentava a insatisfação da juventude em razão do peso da autoridade e da restrição às escolhas individuais. Essa insatisfação se explicitou com paixão e violência em 1968, quando movimentos estudantis se rebelaram (primeiro na França, depois em outros países da Europa) contra as normas e instituições sociais que reproduziam o *status quo*, como a universidade. Foi um momento emblemático. Nos EUA, por sua vez, em inúmeras manifestações os jovens se uniram para protestar contra a Guerra do Vietnã, contra o racismo, contra a moral burguesa e o consumismo.

E, embora o fordismo estivesse associado a um vigoroso crescimento econômico e aos ganhos de produtividade que permitiram aumentar a massa salarial, o consumo e o lazer dos trabalhadores, muitos dirigentes sindicais começaram a vocalizar, especialmente a partir do final da década de 1960, o descontentamento dos trabalhadores com certos mecanismos autoritários de controle prevalecentes nas grandes empresas, com a rotina do processo de trabalho taylorista e com as políticas adotadas na gestão dos “recursos humanos”. Foi nesse contexto que surgiu a obra clássica de Harry Braverman, *Trabalho e capital monopolista*.

A sociedade salarial, portanto, já continha contradições e desequilíbrios, que se manifestariam com maior intensidade à medida que a ordem econômica



internacional foi se tornando mais instável e que o Estado foi perdendo a capacidade de regular a concorrência nas diferentes instâncias econômicas e nas distintas esferas de sociabilidade.

Como será visto no próximo artigo, o mundo desenvolvido mudou radicalmente desde que a crise econômica de meados dos anos 1970 e a desconstrução dos arranjos políticos e sociais tecidos durante aquele período virtuoso do capitalismo provocaram o rompimento do compromisso com o pleno emprego e trouxeram sentimentos de incerteza e perplexidade. A desaceleração do crescimento econômico, o predomínio da órbita financeira, a emergência de um novo padrão produtivo e tecnológico, a adoção de políticas macroeconômicas deflacionistas, o avanço de políticas de liberalização dos mercados e o desmoronamento da alternativa socialista alteraram por completo os parâmetros que haviam propiciado aquela conjuntura histórica singular. Mas, os anos de ouro permanecem como referência para pensar a crise contemporânea nos países mais avançados e a possibilidade de construção de novos alicerces para as instituições econômicas e sociais.

---

#### Referências bibliográficas

---

- AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo: la experiencia de los Estados Unidos*. México: Siglo Veinteuno, 1991.
- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.
- BARBOSA DE OLIVEIRA, C.A. Industrialização, desenvolvimento e trabalho no pós-guerra. In: OLIVEIRA, M.A. (Org.). *Economia & trabalho: textos básicos*. Campinas: Unicamp-IE, 1998.
- BRAVERMAN, H. *Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- BOSCH, G.; DAWKINS, P.; MICHON, F. *Times are changing*. Geneva: ILO, 1994.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica dos salários*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DEDECCA, C.S. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Unicamp-IE, 1999.
- GALBRAITH, J.K. *A sociedade afluenta*. São Paulo: Pioneira, 1987.

- GIMENEZ, D.M. *Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal*. São Paulo: Annablume; Unisal, 2003.
- COUNET, T. *Fordismo e toyotismo na civilização do automóvel*. São Paulo: Boitempo, 1999.
- HOBBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas, 1982.
- LENIN, V. I. *Imperialismo: fase superior do capitalismo*. São Paulo: Global, 1991.
- MADDISON, A. *La economía mundial 1820-1992*. Paris: OCDE, 1997.
- MATTOSO, J.E.L. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- MONIZ BANDEIRA, L.A. *A formação do império americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MORIN, E. *Cultura de massa no século XX: o espírito do tempo*. Rio de Janeiro: Forense, 1990.
- MYRDAL, G. *O Estado do futuro: o planejamento econômico nos estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- OCDE. *Statistiques rétrospectives: 1960-1989*. Paris: OCDE, 1991a.
- \_\_\_\_\_. *Perspectives de l'emploi*. Paris: OCDE, 1991b.
- POCHMANN, M. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr, 1995.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- ROSE, R. *Public employment in western nations*. UK: Cambridge University, 1985.
- TAVARES, M. da C.; BELLUZZO, L.G.M. A mundialização do capital e a expansão do poder americano. In: FIORI, J.L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2004.
- WRIGHT MILLS, C. *A nova classe média (white collar)*. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.

Marcelo Weishaupt Proni  
Marcio Pochmann<sup>1</sup>

Nos últimos trinta anos, houve uma profunda mudança na ordem econômica mundial, com implicações em várias questões relativas à vitória do capitalismo, ao sentido das políticas de desenvolvimento nacional e aos efeitos sobre as instituições democráticas e a organização social. As nações que eram consideradas modelos do desenvolvimento capitalista civilizado foram tensionadas pelas forças impessoais do mercado e passaram a conviver com problemas de diferentes ordens. Como afirma Hobsbawm (1995), as bússolas e os mapas que orientaram a tomada de decisões individuais, empresariais ou governamentais durante as décadas anteriores perderam credibilidade ou deixaram de ser consultados. Não têm faltado, contudo, diagnósticos sobre a crise atual e interpretações a respeito das razões para a perda de referências e das possibilidades de construção de alternativas. De qualquer modo, para entender os dilemas e contradições colocados pelas tendências contemporâneas, para entender os debates em torno de temas tão complexos neste início de século, é preciso primeiro compreender alguns fenômenos mais gerais e analisar separadamente algumas mudanças estruturais.

Este artigo tem o propósito de examinar os principais fatores que têm condicionado o desenvolvimento econômico recente em países capitalistas avançados, procurando apresentar o contexto mais geral no qual se manifestam algumas tendências centrais da dinâmica econômica e social, assim como esclarecer alguns conceitos de uso corrente na literatura acadêmica e apontar questões que têm sido debatidas com certa frequência na imprensa especializada.

O texto está estruturado em duas seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira parte do artigo, a análise está focada em três

1. Professores do Instituto de Economia e pesquisadores do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

temas: i) a crise econômica que interrompe o longo período de desenvolvimento virtuoso do pós-guerra; ii) o processo de globalização econômica, que alterou as condições de concorrência no plano internacional e mesmo no âmbito doméstico; e iii) o avanço do discurso neoliberal e seus impactos sobre a ação do Estado nacional. Na segunda parte, o foco desloca-se para outros três temas: i) a especificidade da revolução tecnológica atualmente em curso; ii) a abrangência da reestruturação produtiva no campo de atuação das grandes empresas; e iii) as transformações do mundo do trabalho, decorrentes dessa nova conjuntura histórica.

## I Crise econômica, globalização e neoliberalismo

Na década de 1970, o padrão de desenvolvimento observado ao longo dos anos de ouro nos principais países capitalistas industrializados começou a apresentar sinais de esgotamento. A recessão econômica em meados da década atingiu as economias mais ricas do Ocidente. Como mostra a Tabela 1 a seguir, nessas economias as taxas médias de crescimento real do PIB, no período que vai do primeiro choque do petróleo (1973) até a elevação da taxa básica de juros nos EUA (1979), foram bem inferiores às que vigoravam antes da eclosão da crise. Note-se que taxas de crescimento ainda menores foram registradas nos anos iniciais da década de 1980, quando ficou clara a profundidade dos desequilíbrios econômicos crônicos e tornou-se evidente a necessidade de um novo conjunto de políticas governamentais para enfrentar os problemas causados pelas flutuações cambiais, pela pressão inflacionária, pelo endividamento público e pelo desemprego em massa. Certamente, há diferenças na maneira como a crise se manifestou nas nações selecionadas, mas a desaceleração no crescimento econômico foi uma tendência compartilhada por todos eles.

**TABELA 1** Taxa média de crescimento anual do PIB, segundo países selecionados 1970-1994

Países	Em porcentagem				
	1970-1973	1973-1979	1979-1984	1984-1989	1989-1994
Estados Unidos	5,0	3,0	2,3	3,6	2,2
Alemanha Ocidental	4,0	2,4	1,0	2,7	2,8
França	4,9	2,8	1,7	3,0	1,2
Reino Unido	4,2	1,5	0,9	3,8	1,2
Itália	3,9	3,5	1,8	3,1	1,1
G-1	4,2	2,7	1,3	3,1	1,8

Fonte: OCDE, *Economic Data*.

Do ponto de vista do trabalho, o efeito mais visível da desaceleração foi o aparecimento do desemprego estrutural. Como pode ser observado na Tabela 2, a taxa média de desemprego nos quatro países mais ricos da Europa saltou de 3% para 8% entre o início da década de 1970 e o início da década seguinte (depois, aproximou-se de 10% no início dos anos 1990). De fato, uma das conseqüências mais lamentadas da crise foi o abandono forçado do compromisso com o pleno emprego, uma vez que as políticas keynesianas de estímulo à demanda efetiva foram restringidas ou descartadas.

**TABELA 2** Taxa média de desemprego, segundo países selecionados  
1970-1994

Países	Em porcentagem				
	1970-1973	1973-1979	1979-1984	1984-1989	1989-1994
Estados Unidos	6,1	6,8	8,3	5,9	6,6
Alemanha Ocidental	1,4	3,2	6,2	6,0	7,4
França	3,1	5,6	9,0	10,1	10,8
Reino Unido	3,8	6,2	11,3	8,8	9,5
Itália	3,5	4,2	5,6	7,6	9,5
G-4	3,0	4,8	8,0	8,1	9,3

Fonte: Bureau of Labour Statistic.

Entre os fatores que contribuíram para a interrupção desse longo período de prosperidade e afluência destacam-se: a) o declínio da hegemonia dos EUA e a perda de força do dólar perante outras moedas; b) a tendência ao sobreinvestimento em setores consolidados, o que criou uma capacidade ociosa não planejada; c) a saturação dos mercados internacionalizados de bens industriais tradicionais; d) o arrefecimento do processo de elevação da produtividade global das economias desenvolvidas; e) o progressivo descolamento da riqueza financeira em relação ao desempenho do lado real da economia. E a estes fatores se acrescentam as intensas variações nos preços relativos, estimuladas em particular pela quadruplicação do preço do barril de petróleo, assim como o impacto negativo da elevação dos juros de mercado sobre a demanda efetiva.

Explicar como aquele padrão se desestruturou é uma tarefa complexa, que exigiria considerar um conjunto ainda maior de determinantes. Mas, sem dúvida, um dos processos que contribuiu para desestabilizar o arranjo virtuoso dos anos de ouro foi a desarticulação do sistema monetário internacional entre 1971 e 1973 (BELLUZZO, 1995). Ao longo da década de 1960, os dólares disponíveis nos mercados da Europa transformaram-se em ativos financeiros

cujas circulação escapava ao controle das autoridades monetárias nacionais. Em 1971, em meio a crescentes pressões para a desvalorização da sua moeda, os EUA foram obrigados a suspender a conversibilidade do dólar em ouro. A partir de 1973, conforme crescia o volume de capitais atraídos para o mercado de “eurodólares” — como era chamado — em função de sua liquidez e rentabilidade, as moedas das principais nações capitalistas começaram a ser afetadas por movimentos especulativos, desestabilizando o acerto das suas contas externas e prejudicando a recuperação do comércio internacional após o período recessivo de 1974-1976.

Os efeitos desestabilizadores do mercado de “euromonedas” são o melhor exemplo de como a busca por novos campos de valorização do capital — em sua forma mais geral — deslocou a concorrência intercapitalista para um patamar que escapa à regulação dos estados industrializados. Essa busca levou as grandes empresas multinacionais a paulatinamente se converterem em transnacionais, ou seja, passaram a pairar sobre distintos espaços nacionais sem identificar seus interesses imediatos com os de nenhum deles. De fato, a queda da rentabilidade esperada dos novos investimentos produtivos e a intensificação da competição internacional levaram os detentores do grande capital — seguindo a irrefutável lógica da máxima valorização — a buscar se libertar dos controles impostos pelas autoridades nacionais.

Na verdade, a transnacionalização do capital é a raiz do processo atualmente conhecido como “globalização econômica”, que envolve três dimensões: produtiva, comercial e financeira. A globalização produtiva refere-se ao fato de componentes de um bem industrial serem produzidos em distintos países; a globalização comercial diz respeito às facilidades para encomendar e distribuir bens, assim como para franquiar serviços, gerando nos consumidores integrados a esses mercados uma sensação de cosmopolitismo; e a globalização financeira refere-se à possibilidade de movimentar livremente excedentes de capital (aplicados especialmente em títulos secundários e ações) entre as principais praças financeiras do planeta.

A globalização econômica — ou “mundialização do capital”, como denomina Chesnais (1996) — não pode ser entendida sem que se faça menção a dois outros processos gerais, que se manifestaram com maior ou menor força nas diferentes economias nacionais e nas relações internacionais: a liberalização econômica (que será explicada em seguida) e a reestruturação produtiva (que será abordada na próxima seção).

A partir de meados dos anos 1970, em meio à onda recessiva que afetou a maioria dos países desenvolvidos, fortaleceram-se as teses neoliberais, as quais

condenam a ingerência do Estado no funcionamento da economia, suposta responsável pelas distorções nas decisões de investimento e nas expectativas dos agentes — distorções estas que precisariam ser corrigidas, a começar por um enxugamento do setor público e por uma liberalização dos mercados (internos e externos). A liberalização implicaria a desregulamentação de mercados, ou seja, o abandono de regras que cerceavam o livre funcionamento da economia. Este processo se manifestou pelo menos em três esferas: nas transações financeiras (com a autonomia dos fluxos de capitais especulativos), no comércio internacional (aumentam as pressões para a eliminação das barreiras protecionistas) e no âmbito do trabalho (flexibilização da legislação trabalhista e dos contratos coletivos de trabalho).

Talvez seja possível considerar a “financeirização da riqueza” (BRAGA, 2000) como o aspecto mais desestruturante do processo de liberalização (associado à globalização), uma vez que as aplicações financeiras passam a desviar recursos que poderiam ser investidos na produção e forçam as autoridades monetárias nacionais a adotar políticas atreladas à lógica da estabilização econômica, além de impor a austeridade fiscal à maioria dos governos.

Aqueles dois processos gerais — a liberalização e a reestruturação produtiva — têm sido qualificados como o cerne de um processo global de “modernização conservadora” (TAVARES, 1992), o qual permite a convivência de um novo padrão tecnológico-organizacional com a manutenção do antigo padrão de consumo, de um lado, e promove a reforma do Estado nacional combinada com a preservação e exacerbação da riqueza financeira despatriada, de outro.

A modernização conservadora representa uma ruptura com o pacto ou aliança social que marcou a construção do Estado do Bem-Estar e de relações de trabalho mais democráticas (envolvendo empresas, sindicatos de trabalhadores e esferas de governo) nos anos dourados. Conseqüentemente, os mercados de trabalho nos países industrializados têm sido diretamente afetados, seja com o fenômeno dramático do desemprego estrutural, seja com a precarização das oportunidades ocupacionais e de renda. Por outro lado, as políticas sociais (saúde, habitação, educação, previdência etc.) têm sido concebidas a partir de uma estreita racionalidade econômica, o que muitas vezes desemboca em propostas de privatização de serviços públicos e de restrição dos direitos sociais. Têm sido rompidas, ao que parece, as redes de segurança que costuravam os laços de solidariedade social e predominado estratégias individuais de participação no mercado e na sociedade (CASTEL, 1998).

Na Tabela 3, é possível perceber que o problema do desemprego aberto é mais grave, proporcionalmente, na Europa do que nos EUA — onde, ao que

tudo indica, a geração de empregos precários tem sido mais intensa. Embora nos últimos anos a taxa média de desemprego tenha se reduzido um pouco, este continua sendo um problema de difícil solução no quadro atual.

**TABELA 3** Taxa média de desemprego, segundo países selecionados  
1992-2005

Países	Em porcentagem			
	1992-2002	2003	2004	2005
Total OCDE	6,8	6,9	6,7	6,7
Estados Unidos	5,4	6,0	5,5	5,1
Canadá	9,0	7,6	7,2	6,9
Japão	3,8	5,3	4,7	4,4
Coréia do Sul	3,5	3,4	3,5	3,4
Alemanha	7,9	9,1	9,3	9,6
França	10,8	9,8	10,0	10,0
Reino Unido	7,4	5,0	4,7	4,9
Itália	10,8	8,8	8,1	8,4
União Européia (15)	9,1	8,1	8,1	8,2

Fonte: OCDE *Employment Outlook 2005*.

Note-se que os efeitos perversos sobre o emprego e as restrições ao investimento público acabam por afetar a massa de salários e a demanda agregada nessas nações, o que tende a agravar a situação de crise. Na Tabela 4, pode-se constatar a redução ocorrida na participação dos trabalhadores na renda nacional, na União Européia, entre as décadas de 1970 e 1990.

Simultaneamente, aumentaram as demandas sociais sobre o Estado nacional, que foi obrigado ou levado a abandonar o princípio da universalidade e redimensionar suas políticas sociais, as quais assumiram um caráter predominantemente focalizado e compensatório. Obviamente, a situação de cada nação guarda peculiaridades que se perdem em análises genéricas, mas provavelmente o retorno de velhos problemas sociais (desemprego crônico, precarização do mercado de trabalho, crescimento da pobreza e aumento da desigualdade), que pareciam já resolvidos, pode ser qualificado como uma ameaça à democracia em muitas das nações desenvolvidas. Nesse sentido, pode-se indagar se o período de conformação do *Welfare State* e de consolidação da cidadania plena foi um período de exceção à regra, uma vez que a história do capitalismo tem sido marcada pelo desenvolvimento de estruturas econômicas e sociais bastante desiguais.



**TABELA 4** Participação dos trabalhadores na renda nacional, segundo países selecionados 1971-1997

Países	Em porcentagem	
	1971-1980	1991-1997
Alemanha	0,74	0,68
França	0,74	0,67
Itália	0,74	0,70
Holanda	0,74	0,66
Suécia	0,78	0,73
Bélgica	0,75	0,72
Dinamarca	0,78	0,70
União Européia (15)	0,75	0,70

Fonte: OCDE, *Statistical Compendium 1999*.

No plano internacional, o desenvolvimento econômico desigual e as disparidades em termos de força militar entre as várias regiões do globo resultaram em disputas crescentes. Por exemplo, a participação dos EUA no produto mundial diminuiu de 26% para 21,5% entre 1960 e 1980, ao passo que a participação da Comunidade Econômica Européia aumentou de 26% para 27,5%, a do Japão de 4,5% para 9% e a da China de 3% para 4,5% (KENNEDY, 1989). Por sua vez, a URSS também perdeu participação (de 12,5% para 11%), assim como os demais países comunistas (7% para 6%). Várias tendências pareciam indicar, nos anos 1980, uma provável superação do sistema bipolar em direção a um mundo multipolar, isto é, a uma ordem na qual haveria um equilíbrio entre vários centros de poder político e econômico.

É importante explicar melhor este ponto, uma vez que o que se desenhou posteriormente foi um outro ordenamento de forças. A globalização consolidou-se nos anos 1980, justamente no momento em que a antiga configuração bipolar — bloco capitalista *versus* bloco socialista, que fornecia os parâmetros básicos do cenário geopolítico internacional — começava a ser deixada para trás. Em seu lugar surgiu inicialmente não uma nova polarização, mas uma nova configuração de poder, refletida na conformação de três grandes áreas de influência (CANO, 1995): as Américas, sob a tutela dos EUA; a Europa, liderada pela Alemanha; e a Ásia, tendo o Japão como protagonista central. A criação da Comunidade Européia e depois do NAFTA colocou em evidência uma nova divisão do mercado mundial em zonas preferenciais de comércio. Mas é preciso esclarecer que há uma característica diferencial na disputa “neoimperialista” dos anos 1990: os

capitais produtivos e financeiros são transnacionais e estabelecem fluxos próprios de comércio e de transações contábeis, sobrepondo-se ao desenho das três áreas de influência.

Nesse novo equilíbrio de forças, contudo, o poder político, econômico e militar dos EUA tem feito a balança pender a seu favor. Não por acaso, a órbita da valorização financeira foi deliberadamente alavancada em função da guinada na política monetária norte-americana, que reafirmou o poder do dólar em 1979 e liberalizou os fluxos de capitais externos no início da década de 1980. Isso levou as potências concorrentes a financiar os *déficits* comerciais dos EUA e recompôs sua capacidade de impor as regras do jogo aos demais parceiros. A reafirmação definitiva da hegemonia norte-americana (TAVARES; MELIN, 1997) se deu com o projeto Guerra nas Estrelas, em 1983, que selou a corrida militar com os soviéticos, e com a queda do muro de Berlim, em 1989, que exigiu da Alemanha um esforço descomunal para conduzir a unificação dos dois mundos. Nos anos 1990, a nova ordem internacional assumiu uma configuração mais acabada, claramente dominada pelo ideário neoliberal e crescentemente subordinada aos interesses dos EUA. Aliás, como explica Stiglitz (2002), já no final dos anos 1980 o chamado “consenso de Washington” tinha se tornado o receituário oficial dos organismos internacionais para os países em desenvolvimento: austeridade fiscal, privatização e liberalização dos mercados, além de medidas para a atração de investimentos estrangeiros.

**TABELA 5** Taxa média de crescimento anual do PIB, segundo países selecionados 1992-2005

Países	Em porcentagem			
	1992-2002	2003	2004	2005
Total OCDE	2,7	2,1	3,4	2,6
Estados Unidos	3,2	3,0	4,4	3,6
Japão	1,0	1,5	2,6	1,5
Alemanha	1,3	-0,1	1,0	1,2
França	2,0	0,5	2,3	1,4
Reino Unido	3,0	2,2	3,1	2,4
Itália	1,6	0,4	1,0	-0,6
Canadá	3,6	2,0	2,8	2,8
Coreia do Sul	5,6	3,1	-4,6	-4,3
União Europeia (15)	2,2	0,9	2,0	1,4

Fonte: OCDE *Employment Outlook 2005*.

A Tabela 5 coloca em evidência o baixo ritmo do crescimento econômico nos países mais avançados da Europa e do Japão desde o início da década passada, assim como o desempenho relativamente superior dos EUA nesse período. Durante os últimos anos, a taxa de crescimento da economia norte-americana foi duas vezes maior que a japonesa e mais de três vezes maior que a alemã. Também deve ser mencionado o rápido crescimento de nações orientais de industrialização tardia (além da Coreia do Sul, podem ser lembrados os casos da Índia e da China), que não adotaram o receituário neoliberal.

A desintegração da URSS (1991) e a conversão da maioria das nações socialistas à economia de mercado também podem ser entendidas da perspectiva do avanço da globalização, ou melhor, da transformação do globo em um vasto campo de valorização do capital. E é importante não deixar de mencionar que, ao longo dos anos 1990, a China emergiu como a mais nova candidata a superpotência, o que certamente vem redefinindo o equilíbrio de poder no tabuleiro geopolítico internacional e projetando novas tensões nas décadas iniciais do século XXI.

Em suma, a modernização conservadora, o desmonte do Estado de Bem-Estar e a desregulamentação dos mercados, promovidos pela adoção de políticas de cunho neoliberal, podem ser considerados fatores que contribuíram para o aprofundamento e o prolongamento da crise contemporânea. Mas é na dificuldade de controle sobre as moedas nacionais, ou melhor, na ameaçadora instabilidade monetária e financeira, que reside a causa principal da atual perda de dinamismo do processo de acumulação de capital. Paulatinamente, os governos dos países economicamente mais avançados tornaram-se escravos de seu compromisso com o combate à inflação e com a liquidez do sistema financeiro. E, aliado a isso, está o desejo obsessivo pela flexibilidade — uma das razões da adoção de medidas de liberalização e desregulamentação. Nesse quadro, tornam-se evidentes os limites da capacidade do Estado nacional em combater a desigualdade e promover a coesão social.

---

## 2 Revolução tecnológica, reestruturação produtiva e trabalho

---

A partir da década de 1970, com o avanço da Terceira Revolução Tecnológica, significativas mudanças passaram a ocorrer no mundo do trabalho. Tendo em vista que, no passado, quando da realização da primeira e da segunda revolução industrial e tecnológica, ocorreram processos de reestruturação das empresas, convém destacar primeiro suas diferenças em relação à fase atual de

introdução de inovações técnicas e organizacionais para em seguida examinar que transformações tais inovações acarretaram no mundo do trabalho. E, para isso, é necessário fazer rápidas referências às inflexões no contexto histórico.

Inicialmente, cabe destacar que, no final do século XVIII e início do XIX, observou-se a maturação da primeira revolução industrial, que tinha na Inglaterra o centro irradiador das novas técnicas, produtos, equipamentos, organização da produção e gestão dos recursos humanos. As transformações na base técnica e produtiva eram relativamente simples, embora o padrão de uso e remuneração da força de trabalho sofresse profundas alterações, concentradas no setor secundário da economia fundamentalmente.

No setor primário, as mudanças foram ocasionadas por outros fatores, como as alterações na estrutura fundiária e as políticas de abertura comercial, que estimularam a queda da renda agrícola e a aceleração da proletarização de grandes massas de camponeses (DOBB, 1980; HOBSBAWM, 1981). Com o excedente de mão-de-obra, a difusão do padrão de uso e remuneração da força de trabalho na indústria foi caracterizada por extensas jornadas de trabalho, contratos individuais e de adesão, baixos salários e uso intensivo do trabalho feminino e infantil.

Nas últimas décadas do século XIX emergiu a segunda revolução industrial e tecnológica, tendo não apenas a Inglaterra, mas a Alemanha e os Estados Unidos como centros geradores das novas técnicas, produtos, equipamentos, organização da produção e da gestão de recursos humanos. Este processo, de maior complexidade tecnológica e produtiva, exigiu uma maior concentração de capitais e favoreceu a internacionalização das grandes empresas.

No campo, o progresso técnico ampliou a expulsão da população rural; ao mesmo tempo, os setores da indústria e de serviços geraram muitos empregos, mas insuficientes para assegurar a plena absorção da oferta de mão-de-obra (a migração de parte da população do velho continente europeu para o novo mundo foi uma solução perversa, decorrente do funcionamento desregulado do mercado de trabalho e das péssimas condições de vida). A desocupação e os fortes contrastes socioeconômicos transformaram-se nas características marcantes das sociedades industrializadas do século XIX e início do século XX. Mas, como tal quadro mudou?

No período inicial da segunda revolução industrial as políticas de trabalho e garantia de renda se mostravam relativamente limitadas e pouco eficazes para o enfrentamento dos problemas do livre mercado de trabalho (OFFE, 1989; POCHMANN, 1995). Mesmo com a expansão industrial, a reorganização da grande empresa e a generalização dos sindicatos gerais, o modo de vida das

classes trabalhadoras pouco se alterava, e permaneciam os movimentos econômicos e políticos de claro antagonismo social.

Entretanto, com a consolidação da Revolução Russa em 1917, a criação da Organização Internacional do Trabalho em 1919, o agravamento da crise econômica no final dos anos 1920 e a nova conformação política contrária ao liberalismo do século XIX em vários países, foram sendo forjadas medidas inovadoras no campo da regulação pública, voltadas para o pleno emprego, a estabilidade monetária e a melhor distribuição da renda (BEVERIDGE, 1988; KEYNES, 1987). O avanço na organização dos trabalhadores dos países capitalistas avançados também contribuiu para o enfrentamento dos problemas do mercado de trabalho, por intermédio de políticas macroeconômicas e específicas.

No cenário internacional de reconstrução produtiva do pós-guerra, que contou com a presença ativa de regras de concorrência assistidas pelos organismos multilaterais (BIRD, FMI, OIT e GATT), as principais economias capitalistas viveram os seus *anos de ouro*. A rápida expansão das economias, com quase pleno emprego e menor desigualdade social, conformou o pano de fundo da estabilidade, fruto da operacionalização de políticas macroeconômicas e de regulação do mercado de trabalho. Portanto, o desenvolvimento tecnológico não era mais uma ameaça à classe trabalhadora. Ao contrário, o aumento da produtividade tornou-se condição para a conquista de melhores condições de vida, num contexto político favorável.

O reconhecimento dos sindicatos, a generalização dos contratos coletivos de trabalho, a definição do salário mínimo, o aumento do emprego nos setores público e privado viabilizaram a maior participação das classes trabalhadoras nos resultados do crescimento econômico. A limitação no grau de autonomia das empresas e na flexibilidade quantitativa do mercado de trabalho resultou na alteração do padrão de uso e remuneração da força de trabalho. Por consequência, o mercado de trabalho tornou-se menos heterogêneo, com pouca diferenciação salarial, baixo desemprego e maior estabilidade nos contratos. Na verdade, a partir da regulamentação do mundo do trabalho constituiu-se um novo modo de regulação política e social, que está associado com o regime de acumulação fordista (HARVEY, 1998).

Na década de 1970, contudo, com o agravamento da crise econômica nos principais países capitalistas, os organismos multilaterais internacionais tornaram-se incapazes de coordenar políticas macroeconômicas entre os vários países. A partir de então, o acirramento da concorrência e o processo de reestruturação das grandes empresas acarretaram importantes transformações, consideradas como parte de uma nova “revolução industrial”. Uma nova onda de progresso

técnico teve início, ao mesmo tempo em que o processo de *modernização conservadora* passou a questionar e a alterar bruscamente as medidas reguladoras da economia em geral e do mercado de trabalho em especial.

À medida que avançou a desregulação, o problema do desemprego teve sua dimensão estrutural ainda mais acentuada. O Estado, além da redução de sua capacidade para promover políticas macroeconômicas de crescimento com pleno emprego, viu diminuída a possibilidade de ampliar o efetivo dos seus ocupados por força das políticas neoliberais de redução do gasto público. Apesar de o emprego público ainda não ter dado mostras de uma forte redução relativa na estrutura ocupacional, as políticas de mercado de trabalho assumiram um caráter compensatório.

A terceira revolução industrial e tecnológica está ainda em andamento e encontra-se incompleta no que tange às transformações de sua base energética e de transporte (COUTINHO, 1992; MOWERY, 2005). Por enquanto, ela mostra-se menos abrangente que a revolução industrial anterior, embora seus efeitos já sejam amplos para todos os setores da atividade econômica, incluindo os serviços. O progresso técnico não alcança somente os novos campos da atividade econômica, como a biotecnologia, a informática, as telecomunicações e a automação industrial, mas tem se difundido amplamente, com investimentos racionalizadores na produção (e no emprego) em setores mais tradicionais.

**TABELA 6** Proporção de ocupados na indústria, segundo países selecionados 1960-2000

Países	Em porcentagem				
	1960	1970	1980	1990	2000
Estados Unidos	33,4	33,1	29,3	25,1	22,2
Alemanha	46,0	48,7	42,9	38,9	32,6
França	37,5	38,4	35,1	28,7	23,3
Reino Unido	46,1	43,2	36,2	30,3	24,8
Itália	34,2	39,8	38,1	32,5	31,6

Fonte: Bureau of Labour Statistic.

As Tabelas 6 e 7 expressam a mudança na composição setorial do emprego nos países mais avançados, com ênfase na indústria e nos serviços, ao longo das últimas décadas do século XX. É conveniente esclarecer que o setor primário da economia já havia deixado de ter participação ocupacional significativa. Também é oportuno esclarecer que a indústria, além de seguir reduzindo sua participação relativa no emprego total, tem registrado, em vários países, uma

diminuição absoluta do contingente de trabalhadores empregados. E o setor de serviços, apesar de ampliar a sua participação na estrutura ocupacional, tem se mostrado incapaz de ampliar os postos de trabalho proporcionalmente à queda verificada nos outros setores, tendo em vista os efeitos racionalizadores das novas tecnologias.

**TABELA 7** Proporção de ocupados nos serviços, segundo países selecionados 1960-2000

Países	Em porcentagem				
	1960	1970	1980	1990	2000
Estados Unidos	58,1	62,3	67,1	72,0	75,2
Alemanha	40,2	42,8	51,9	57,6	64,7
França	39,3	48,0	56,4	65,6	72,8
Reino Unido	49,2	53,6	61,2	67,6	73,7
Itália	33,4	40,1	47,7	58,6	63,0

Fonte: Bureau of Labour Statistic.

A reestruturação produtiva — que é uma das principais respostas das grandes empresas às novas condições da concorrência capitalista — combina inovações tecnológicas com mudanças organizacionais, num contexto de desverticalização da produção e subcontratação de serviços. É importante esclarecer que o termo “reestruturação produtiva”, entendido num sentido microeconômico, diz respeito a um amplo conjunto de inovações na estratégia de concorrência e nos métodos de trabalho das grandes empresas. Em geral, a redefinição das maneiras como são produzidos e comercializados bens e serviços, visando a aumentar a produtividade e a reduzir custos propiciando, assim, ganhos de competitividade, costuma envolver a combinação de cinco processos (MEIRELES FILHO, 1998, p. 1) automação e informatização (adoção de equipamentos com base microeletrônica e de sistemas de informática); 2) mudança na relação entre empresas (terceirização, *outsourcing*, condomínio industrial,); 3) mudanças na organização dos processos de produção/serviços (produção enxuta, *just-in-time*, *kan-ban*, células de produção); 4) transformações na organização do processo de trabalho (trabalho polivalente, trabalho em equipe, círculo de controle de qualidade, qualidade total, autonomia decisória); e 5) mudanças na gestão do trabalho e no organograma da empresa (reengenharia, cortes de níveis hierárquicos, cliente interno, gráfico de controle, *kaizen*, sistema participativo, programa de remuneração variável).

Há autores que preferem o termo “racionalização econômica” (Dedecca, 1999), uma vez que as mudanças verificadas vão além da inovação tecnológica e da reorganização da produção. O importante aqui é ressaltar que as principais características do processo de racionalização econômica, ao priorizar ganhos de produtividade e competitividade, têm como contrapartida a redução do emprego e a precarização das relações de trabalho. Alguns segmentos ocupacionais tradicionais são eliminados por força dos investimentos em novas tecnologias, na racionalização das técnicas de produção e em novas formas de gestão dos recursos humanos. Ao mesmo tempo, os empregos que permanecem ou são criados também podem sofrer efeitos desfavoráveis, que a busca permanente por eficiência, qualidade dos produtos e maior flexibilidade tende a manter ou ampliar. Em outras palavras, a “necessidade” de sucessivos ganhos de produtividade, imposta pela concorrência desregulada, leva a novos e freqüentes programas de redimensionamento dos empregos nas empresas. Não sem razão, a cada ano surgem novos programas de qualidade total, reengenharia, *downsizing*. As mudanças ocorridas, além disso, alteraram a distribuição setorial do emprego, com destaque para o crescimento do setor de serviços (KON, 2004).

As transformações na evolução e composição do emprego têm sido acompanhadas de alterações significativas no padrão de uso e remuneração da força de trabalho. O avanço da desregulamentação do mercado de trabalho, a flexibilização dos contratos de trabalho e das legislações social e trabalhista, a queda nas taxas de sindicalização e no número de greves revelam o maior grau de autonomia das empresas (MATTOSO, 1995).

Do ponto de vista do pensamento econômico dominante, a flexibilização tem sido considerada uma das primeiras ferramentas da reestruturação das empresas e colocada com uma das exigências para a elevação da produtividade e a reversão da crise que persegue as economias contemporâneas (HARVEY, 1998). No entanto, as empresas tenderam não somente a constituir uma estratégia de flexibilização qualitativa, interna à empresa e funcional à automação integrada e flexível, assim como aos novos parâmetros produtivos e tecnológicos difundidos pela terceira revolução industrial. Dada a forma desregulada da concorrência, as empresas também acentuaram a flexibilidade numérica ou externa, cujos efeitos sobre o mercado de trabalho se manifestaram de maneira perversa, sendo o desemprego apenas um dos fenômenos que mais atingem as sociedades contemporâneas (DEDECCA, 1999).

O declínio do trabalho na produção e a expansão da participação relativa das ocupações no setor de serviços seguem com maior intensidade uma tendência iniciada com a segunda revolução industrial e tecnológica. No entanto, sob a



forma da *modernização conservadora*, são mais intensas as modificações na natureza, no significado e no conteúdo do trabalho, além das alterações nas relações de trabalho.

Por fim, deve-se mencionar que a mudança nas estratégias empresariais de concorrência, ao modificar as relações de trabalho, significou o abandono do antigo fordismo — entendido como um padrão bem definido de organização do trabalho e da produção (HARVEY, 1998). Ou melhor, pode-se afirmar que, na era da globalização, o fordismo passou a se combinar com métodos mais flexíveis nos processos de trabalho e produção, dando lugar a um padrão mais compatível com as novas exigências do mercado mundial, predominando a busca simultânea por maior produtividade, capacidade de inovação e competitividade (IANNI, 1996).

---

### 3 Considerações finais

---

O termo “globalização” abarca transformações que extrapolam o âmbito da economia, envolvendo mudanças de ordem social, cultural, espacial e política (MARTINS, 1996). O mesmo pode ser dito em relação ao termo “neoliberalismo”. Neste artigo, o foco da análise centrou-se em questões econômicas, ainda que estas tenham claros desdobramentos políticos e sociais. Entre os tantos argumentos apresentados, o que se procurou demonstrar é que a idéia de um capitalismo sem fronteiras representa uma grande ameaça aos principais fundamentos da civilização contemporânea.

Há, evidentemente, outras interpretações diferentes das aqui apresentadas. Por exemplo, há autores mais otimistas em relação à conformação de uma economia informatizada, com circulação mais rápida de informação e conhecimento, e que vêem no surgimento de empresas que operam em rede a possibilidade de um novo período de prosperidade e progresso genuíno. De qualquer modo, mesmo essas interpretações reconhecem que a nova configuração da economia internacional provoca uma série de conseqüências em termos de configuração da vida social. Essa “sociedade informacional” tem contribuído não apenas para mudar a forma de operar das empresas e alterar a natureza das relações de emprego; tem também criado novas formas de sociabilidade e introduzido novos condicionantes para a comunicação social e a ação política (CASTELLS, 2000). Destaca-se, ainda, nessa abordagem, o argumento de que a reestruturação empresarial exerceu uma força inexorável, com impactos imediatos sobre o mundo do trabalho, provocando uma maior

polarização da estrutura ocupacional e contribuindo para uma maior fragmentação social.

Contudo, é preciso cuidado para não exagerar na inexorabilidade dos processos em curso. Assim como a terceira revolução tecnológica ainda está em andamento, também o desfecho da crise contemporânea, as transformações da sociedade e a transição para um novo padrão de desenvolvimento capitalista são ainda uma grande interrogação histórica. Seja qual for o próximo capítulo desta história, certamente a possibilidade de fazer valer os mecanismos de regulação pública da competição entre grandes empresas e a necessidade de garantir mecanismos de proteção social continuarão sendo questões centrais do debate político.

---

### Referências bibliográficas

---

BELLUZZO, L.G.M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp-IE, n. 4, 1995.

BEVERIDGE, W. *Pleno empleo en una sociedad libre*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1988.

BRAGA, J.C. *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas: Unicamp-IE, 2000.

CANO, W. *Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional*. Campinas: Unicamp; Fapesp, 1995.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.

CASTELLS, M. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.

COUTINHO, L. A terceira revolução industrial e tecnológica: as grandes tendências de mudança. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp-IE, n. 1, 1992.

DEDECCA, C.S. *Racionalização econômica e trabalho no capitalismo avançado*. Campinas: Unicamp-IE, 1999.

- DOBB, M. *A evolução do capitalismo*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1998.
- HOBSBAWM, E.J. *Éra dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Os trabalhadores*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- IANNI, O. *Teorias da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- KENNEDY, P. *Ascensão e queda das grandes potências: transformação econômica e conflito militar de 1500 a 2000*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KEYNES, J.M. *Las consecuencias económicas de la paz*. Barcelona: Crítica, 1987.
- KON, A. *Economia de serviços*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- MARTINS, C.E. Da globalização econômica à falência da democracia. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp- IE, n. 6, 1996.
- MATTOSO, J.E.L. *A desordem do trabalho*. São Paulo: Scritta, 1995.
- MEIRELES FILHO, J. Reestruturação produtiva. In: CARVALHO NETO, A.M.; CARVALHO, R. (Org.). *Sindicalismo e negociação coletiva nos anos 90*. Belo Horizonte: IRT/PUC-MG, 1998.
- MOWERY, D.C. *Trajelórias da inovação: a mudança tecnológica nos Estados Unidos da América no século XX*. Campinas: Ed. da Unicamp, 2005.
- OCDE. *Employment Outlook 2005*. Paris, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Statistical Compendium 1999*. Paris, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Economic Data*. Paris.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformação do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- POCHMANN, M. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Políticas do trabalho e de garantia de renda no capitalismo em mudança*. São Paulo: LTr, 1995.
- STIGLITZ, J. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

TAVARES, M.C.; MELIN, L. A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.

TAVARES, M.C. Ajuste e reestruturação nos países centrais: a modernização conservadora. *Revista Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp- IE, n. 1, 1992.

## DESENVOLVIMENTO COMPARADO: AMÉRICA LATINA E ÁSIA

Carlos Alonso Barbosa de Oliveira<sup>1</sup>

Desde o início dos anos 1980, vem sendo conformada a ordem econômica internacional, que tem se mostrado desfavorável ao crescimento econômico. As taxas médias anuais de expansão do produto mundial, que atingiam 4,6% no período de 1960 a 1980, caíram para 2,8% entre 1980 e 2000. A desaceleração do crescimento afetou principalmente regiões em desenvolvimento, como América Latina e África Sub-Saariana. Mas também atingiu áreas desenvolvidas, visto que os países do G-6 (Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão e Reino Unido), que cresciam a 5,1% ao ano entre 1960 e 1980, tiveram sua expansão reduzida a 2,4% entre 1980 e 2000 (PALMA, 2004).

Entretanto, o desenvolvimento desigual é lei geral do capitalismo, e a nova ordem, fundada na liberação dos mercados, não tem impulsionado a homogeneização entre regiões e países. Assim, apesar do ambiente desfavorável, algumas regiões mostram-se dinâmicas, enquanto outras tendem à estagnação (Tabela 1).

Como se nota, o dinamismo concentra-se nas regiões asiáticas, enquanto a maior parte das áreas em desenvolvimento mostra pouco dinamismo. Mas as disparidades nas taxas de crescimento mostram-se ainda mais acentuadas entre países.

O crescimento desfavorável dos países latino-americanos, com exceção do Chile, contrasta com o dinamismo asiático (Tabela 2). Cabe também chamar a atenção para o extraordinário crescimento chinês, cujas taxas anuais médias no último quarto de século têm se mantido entre 9% e 10%.

---

1. Professor do Instituto de Economia e diretor do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

**TABELA 1** Taxas médias de crescimento do PIB, segundo distintas regiões em desenvolvimento 1980-2003

Em porcentagem

Regiões em Desenvolvimento	Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Bruto	
	1980-1990	1990-2003
Leste da Ásia e Pacífico	7,9	7,6
Europa e Ásia Central	-	0,6
América Latina e Caribe	1,5	2,7
Oriente Médio e Norte da África	1,3	3,2
Sul da Ásia	5,5	5,4
África Sub-Saariana	1,7	2,8

Fonte: Banco Mundial.

**TABELA 2** Taxas médias de crescimento do PIB, segundo países seleccionados da América Latina e Ásia 1980-2003

Em porcentagem

Países seleccionados	Taxas Médias Anuais de Crescimento do Produto Bruto	
	1980-1990	1990-2003
Argentina	-0,7	2,3
Brasil	2,7	2,6
Chile	4,2	5,6
Equador	2,1	2,0
Colômbia	3,7	2,3
México	1,1	3,0
Venezuela	1,1	0,5
China	10,3	9,6
Índia	5,7	5,9
Coréia do Sul	9,0	5,5
Malásia	5,3	5,9
Vietnã	4,6	7,5

Fonte: Banco Mundial.

O decepcionante comportamento das economias latino-americanas, mesmo após a estabilização da inflação e as reformas dos anos 1990, contrasta com seu passado desenvolvimentista, pois entre 1960 e 1980 elas cresciam a 5,6%. E, entre os latino-americanos, destacava-se o Brasil, que não só crescia rapidamente como também avançara no processo de industrialização, tendo implantado um aparelho produtivo integrado, com diferenciação dos setores de bens de consumo (duráveis e não-duráveis) e de meios de produção (bens de capital e bens intermediários).

Não caberia aqui analisar como a crise do desenvolvimentismo latino-americano, visível desde os anos 1970, se desdobrou na crise da dívida externa nos inícios dos 1980, e a região ingressou então na década perdida. No início dos anos 1990, em meio à estagnação econômica e ao descontrole inflacionário, os países da América Latina aderiram decididamente às propostas emitidas pelo Consenso de Washington. A volta do crédito externo, suspenso desde 1982, permitiu-lhes recompor suas reservas e implementar políticas de estabilização, ao mesmo tempo em que realizavam as chamadas reformas estruturais.

Os momentos dessas reformas são conhecidos: redução de tarifas protecionistas e liberalização do comércio externo; liberalização financeira, incluindo as contas de capital externas; privatização de empresas estatais; reformas visando a flexibilização das relações de trabalho e reformas dos sistemas públicos de previdência.

Apesar do relativo sucesso na estabilização inflacionária, o padrão da política econômica, juntamente com os resultados das reformas, ao contrário do que prometia, não criou condições favoráveis ao crescimento. Em seus passos iniciais, ao utilizar-se de âncora cambial, provocou a valorização das moedas nacionais, reduzindo assim a competitividade dos setores exportadores e elevando os coeficientes de importação. A penetração de produtos importados eliminou elos das cadeias produtivas e, em geral, provocou não somente a redução da participação da manufatura no produto interno, mas também do emprego na indústria, que em geral apresentava melhores salários e maior grau de formalização.

A valorização cambial e a abertura comercial promoviam déficits comerciais e aumento da dívida externa para financiá-los. O aumento do endividamento e os claros sinais da insustentabilidade da taxa de câmbio, num regime de liberdade de movimentos de capitais, muitas vezes precipitaram fugas abruptas de capitais e crises cambiais.

Em fins dos anos 1990, vários países são levados a adotar o regime de câmbio flutuante, o que também tem se mostrado desfavorável ao crescimento econômico. Em fases de liquidez internacional ou favoráveis às exportações, o

câmbio tende a valorizar-se, reduzindo a competitividade das exportações. Por outro lado, a instabilidade da taxa de câmbio constitui um sério entrave ao cálculo empresarial de médio e longo prazos, desestimulando projetos de investimento de maior tempo de maturação.

Como componente do projeto de liberalização comercial e financeira, manifesta-se a passividade do Estado quanto aos rumos estruturais da economia. Ele perde a capacidade de articular projetos de investimentos estratégicos que anteriormente eram realizados pelas empresas estatais, projetos que em geral se caracterizavam por investimentos realizados à frente da demanda corrente da economia, impulsionando o crescimento e sinalizando favoravelmente para os investimentos privados. Por outro lado, condena-se qualquer política discricionária do Estado — proteção, subsídio ou estímulo a setores estratégicos —, ou seja, as políticas industriais são abandonadas, pois contrárias ao livre funcionamento dos mercados.

A capacidade desigual dos países na feroz concorrência internacional, num regime liberal como o da América Latina, tende a cristalizar a especialização regressiva na inserção internacional da região. Ou seja, a região tende a concentrar suas exportações em produtos intensivos em recursos naturais e a importar produtos de maior conteúdo tecnológico.

A tendência para nós é a de ficarmos com os setores industriais de baixo conteúdo tecnológico: produzir, hoje, aço, alumínio ou papel não é muito diferente de fabricas tecidos, em 1930. Perderíamos, então, qualquer poder de crescimento autônomo, que deriva do investimento industrial em novos setores. O ritmo de nosso desenvolvimento voltaria a depender exclusivamente do comportamento das exportações. (CARDOSO DE MELLO, 1992, p. 60).

Em anos recentes, a elevação das exportações e dos preços das *commodities* no mercado mundial tem afastado temporariamente as restrições externas características das economias latino-americanas, e mesmo propiciado um certo crescimento econômico. Assim, a economia latino-americana parece assumir a dinâmica típica da região no período anterior a 1930. Entretanto, é clara a insustentabilidade e a fragilidade desse crescimento fundado em exportações de *commodities*, cujos preços já dão sinais de reversão.

Assim, na região, somente o Chile tem mostrado um crescimento mais vigoroso. Não por acaso, o país manteve, até o final dos anos 1990, uma série de restrições à livre movimentação de capitais, reteve também em mãos do Estado grande parte da produção de cobre, metal atualmente estratégico, e ainda utilizou mecanismos de retenção de dólares no exterior em fases de crescimento das exportações para evitar a valorização do câmbio.



No caso do Brasil, o quadro desfavorável ao crescimento é agravado por certas particularidades. O câmbio fixo e valorizado após a estabilização de 1994 resultava em grandes déficits externos. A atração de capitais para financiá-los exigia altos patamares de taxas de juros internos, o que levou à brutal expansão da dívida pública interna, em grande parte renovada a curto prazo. Realimentou-se, assim, uma poderosa coalizão rentista no país, que exige altíssimas taxas de remuneração e a manutenção de enormes superávits fiscais, sob a ameaça da fuga de capitais para o exterior, permitida pela sua liberdade de movimento. Mesmo com a posterior adoção do câmbio flutuante e o temporário alívio das restrições externas, apesar do câmbio valorizado novamente, permanecem altas as taxas de juros, sob o argumento dos riscos apresentados pelas aplicações em títulos públicos. As altas taxas de juros e o câmbio valorizado inibem os investimentos privados, e os enormes superávits fiscais bloqueiam os investimentos em infra-estrutura.

Não por acaso, Stiglitz (2006, p. 224) pergunta-se: “O sucesso argentino na sua recuperação econômica sem a ajuda do FMI levantou questões em várias partes. Deveria este ou aquele país seguir este caminho”? E o autor segue indagando-se sobre a conveniência de o Brasil recentemente ter seguido políticas fiscais rígidas, que levam ao baixo crescimento, a despeito do comportamento espetacular das exportações.

Em síntese, os países latino-americanos, a partir dos anos 1990, assumem um padrão caracterizado por fases de estagnação alternadas com curtos períodos de crescimento, que logo são revertidos. A região, que já sofrera uma década perdida, que anteriormente já se caracterizava pela profunda desigualdade social, pela pobreza das grandes massas, pelo mercado de trabalho heterogêneo e excludente, assiste agora ao agravamento da questão social. Não por acaso, em vários países, crescentes forças sociais assumem uma posição cada vez mais radical contra a ordem vigente, embora, aparentemente, esses movimentos ainda não tenham logrado definir os contornos de um projeto alternativo.

Na Ásia, a China aparece como o caso mais relevante para confrontar com a América Latina. Suas reformas pós-1978 resultaram de um longo processo de lutas internas e sua orientação dificilmente se confunde com as reformas latino-americanas e dos países do Leste Europeu. A política de abertura da China para o mundo inicia-se pela diplomacia a partir dos anos 1960, e após 1978 as reformas começam pelo campo. A pequena produção parcelar camponesa é restaurada, abandonando-se a coletivização, ao mesmo tempo em que se concede uma crescente liberdade para que os agricultores vendam sua produção diretamente ao mercado (MEDEIROS, 1999).

As empresas estatais chinesas, que haviam avançado principalmente na implantação da indústria pesada no país no período anterior, não passaram por um processo de privatização generalizado. As reformas das estatais encaminharam-se no sentido de dar maior autonomia a seus dirigentes e passaram também a ter que se apropriar de custos e a apresentar resultados. Promove-se, assim, uma separação entre os orçamentos estatais e os das empresas. Adota-se também a política de abandonar empresas pequenas, que eram assumidas por unidades subnacionais de governo ou mesmo privatizadas. As grandes são retidas pelo Estado, que promove um processo de conglomeração que, apesar de reduzir o número de empresas estatais, tende a criar grandes conglomerados, capazes de, no futuro, concorrer com empresas multinacionais originárias de países desenvolvidos no mercado mundial. Ou seja, a China visa criar conglomerados estatais que assumam um papel estratégico, e o Estado utiliza as estatais para estabelecer associações (*joint ventures*) com empresas estrangeiras, em geral mantendo o controle chinês sobre esses empreendimentos.

Após as reformas, multiplicaram-se e expandiram-se as TVEs (*towns and villages enterprises*), que são empresas de propriedade coletiva sob o comando de unidades subnacionais de governo, ou seja, cidades, comunas camponesas e distritos. Muitas dessas empresas foram criadas no tempo do maoísmo, mas após 1978 passaram também a ter direito de vender seus produtos diretamente no mercado, ou assumiram o papel de fornecedoras das empresas estatais.

Finalmente, a China criou as ZEEs (zonas econômicas especiais), destinadas a aumentar as exportações do país. Para tanto, elas gozam de liberdade para importar insumos e componentes e realizar operações de câmbio. Essas zonas buscam atrair investimentos estrangeiros e, de início, foram bem-sucedidas na captação de investimentos de Hong Kong e Taiwan. Posteriormente, empresas multinacionais de outros países passaram a investir pesadamente. Os investimentos estrangeiros, no início limitados às ZEE, posteriormente foram autorizados em outras regiões do país.

A política de atração de investimentos estrangeiros na China segue uma estratégia clara. O governo negocia caso a caso as propostas e, em geral, exige a associação com empresas chinesas, com o comando destas últimas. Por outro lado, o peso dos investimentos estrangeiros na formação bruta de capital no país é baixo, indicando que não se tem por objetivo atrair poupanças externas, mas a transferência de tecnologia, que passa a ser dominada por engenheiros e técnicos chineses.

Este apanhado das reformas permite a afirmação de que a economia chinesa, anteriormente regulada por comando centralizado, na era pós-reforma

transitou para um padrão em que os mercados assumem um importante papel regulador. Mas isso não significa que tenha sido instaurada uma ordem liberal.

O sistema bancário permanece estatal, e seus clientes preferenciais são as empresas estatais. O governo mantém, assim, sob o seu comando decisivo, um mecanismo regulador dos investimentos, por meio do controle de crédito, que pode ser utilizado discricionariamente, favorecendo setores estratégicos e apoiando políticas industriais. A política monetária expansiva, com baixas taxas de juros, potencia o crescimento econômico.

Também na Índia o afrouxamento da política de licenciamento estatal para novos investimentos privados abriu espaço para a expansão das empresas, mas o país não abandonou as empresas estatais (VELASCO, 2005). Cerca de 80% das operações bancárias ainda permanecem em bancos estatais. E o país caracteriza-se, desde os anos 1980, pelo uso intensivo de déficits fiscais como mecanismo de dinamização da economia. Finalmente, a Índia, assim como a China, não liberalizou as contas externas de capital, controlando as operações cambiais e, dessa forma, estabilizando as taxas de câmbio.

Não por acaso, na crise asiática de 1997, a economia indiana e, particularmente, a chinesa não foram muito afetadas (sofreram abalos limitados). E vários países da região logo superaram a crise e têm mantido um certo padrão de política favorável ao crescimento (SINGH, 1995). Eles tratam de manter a taxa de câmbio estável, com as moedas nacionais desvalorizadas para favorecer as exportações, praticam políticas monetárias expansivas e políticas industriais. Em contraste com a América Latina, a Ásia atualmente constitui um pólo mundial de crescimento. Sob a liderança da China, que vai assumindo o papel de principal parceiro comercial de vários países da região, apresenta um notável dinamismo, que, entretanto, depende em última instância das importações dos Estados Unidos e da União Européia.

Certos autores tendem a estabelecer diferenças entre os projetos de desenvolvimento da América Latina e da Ásia. Em seu período de desenvolvimento, a América Latina teria praticado uma política de substituição de importações (SI), enquanto Japão, Taiwan, Coréia do Sul e atualmente a China teriam assumido um projeto de crescimento liderado pelas exportações (“*export led growth*”).

Essa caracterização do padrão asiático como “*export led growth*” tem sido criticada (RODRIK, 1999, cap. 3). Na verdade, esses países se caracterizam por altas taxas de acumulação de capital (a formação bruta de capital em relação ao PIB atingia 30% na Coréia, em sua fase de expansão acelerada, e 40% na China), indicando que o investimento constitui o motor do crescimento. O padrão

asiático caracteriza-se também pelas políticas de exportação de manufaturados, enquanto a América Latina, em sua fase de substituição de importações, padeceria de um certo “pessimismo exportador” que a levaria à especialização em produtos primários. Entretanto, a exportação de manufaturados para Taiwan, Coréia ou China apresenta-se como condição essencial para o desenvolvimento, dada a relativa escassez de recursos naturais diante da alta densidade demográfica da região, o que limita as exportações de produtos primários (COUTINHO, 1999). E mesmo o “pessimismo exportador” da América Latina deve ser relativizado, pois países como o Brasil, desde os anos 1960 implementaram amplos programas de apoio às exportações de manufaturados, programas que foram abandonados nos anos 1990.

Na verdade, a experiência asiática é marcada profundamente pela Revolução Chinesa de 1949 (FAIRBANK, 1989), evento com implicações geopolíticas e sociais. Diante da revolução e da popularidade dos movimentos comunistas, os Estados Unidos realizaram políticas de contenção que implicaram grandes concessões para certos países. Assim, o governo americano concedeu empréstimos e apoio financeiro a Taiwan e Coréia do Sul, garantiu um avanço da reforma agrária e principalmente abriu seus mercados às exportações desses países, tal como havia feito com o Japão. E, ironicamente, também as disputas da Guerra Fria, movimento que visava o isolamento da antiga União Soviética, explicam a aproximação dos Estados Unidos com a China.

No âmbito social, os movimentos revolucionários marcaram o futuro da região. Na China, foram varridos os grandes proprietários de terras, a frágil burguesia ligada aos interesses colonialistas e os restos da antiga burocracia imperial. Também em Taiwan e na Coréia, diante da ameaça comunista, foram realizadas políticas de reforma agrária retirando a base de poder dos grandes proprietários, enquanto os movimentos de independência enfraqueciam os setores ligados ao colonialismo. Assim, na segunda metade do século XX, essas nações constituem estados dotados de grande autonomia (JOHNSON, 1987). Em sociedades ainda agrárias, com populações camponesas que tiveram suas reivindicações quanto à terra atendidas e pouca diferenciação social nas cidades, os estados não encontravam resistências sociais da velha ordem, com poder para limitar sua autonomia na realização de políticas de desenvolvimento.

Já na América Latina, apesar da crise das economias exportadoras nos anos 1930, continuavam presentes as forças da velha ordem. Grandes proprietários de terras e camadas ligadas ao capital exportador em suas diferentes formas — agrárias, mercantis, bancárias e mesmo industrial. Assim, os estados

eram obrigados, de uma forma ou outra, a contemplar essas forças em seus projetos de desenvolvimento, o que tendia a reduzir sua autonomia relativa.

A relativa autonomia do Estado e a exigência de exportar manufaturas em países como Coréia e China tornavam evidente a necessidade de se estabelecer formas de organização para tornar as empresas capazes de atuar no mercado mundial, competindo com os grandes grupos econômicos dos países desenvolvidos. Assim, mirando-se no exemplo dos *zaibatsu* japoneses, o governo coreano tratou de concentrar o crédito dos bancos oficiais em poucas empresas, concentrando capitais deliberadamente e dando origem aos poderosos *chaebol*, gigantescos conglomerados corporativos que progressivamente ganhavam autonomia financeira e capacidade de inovação tecnológica (AMSDEN, 1989). Caminho hoje também trilhado pela China, como declara um membro do Conselho Estatal de Economia:

Os Estados Unidos dependem da General Motors, da Boeing, da Du Pont e de uma série de outras empresas multinacionais. O Japão depende de seis grandes grupos empresariais e a Coréia de dez grandes empresas holding. Dessa maneira, agora e no próximo século a posição de nosso país na ordem política internacional será em grande parte determinada pela posição das grandes empresas e grupos de nosso país. (STORY, 2004, p. 309).

A América Latina, em contrapartida, seria caracterizada “por uma espécie de centralização imperfeita; algo como um bloqueio político-estrutural à centralização do capital” (LESSA; DAIN, 1982, p. 223). O desenvolvimento latino-americano mostrou-se incapaz de dar origem a grandes grupos empresariais dotados de autonomia financeira e capazes de inovar tecnologicamente. Na região, o capital pouco centralizado foi pulverizado por um grande número de empresas relativamente frágeis financeira e tecnologicamente, e o Estado ou foi incapaz ou não teve por objetivo realizar uma política de apoio à centralização de capitais. E a fragilidade das empresas reflete-se na fragilidade das economias nacionais, determinando sua inserção periférica na economia mundial.

Concluindo, o projeto em curso na América Latina parece não garantir patamares razoáveis de crescimento, assim como também não contempla qualquer política nacional capaz de levar a região a superar sua posição periférica na ordem mundial. Quanto à Ásia, pode-se afirmar que “a ampliação do Centro só ocorre a partir de revoluções nacionais ou de projetos nacionais de desenvolvimento, como demonstram, neste século, os exemplos da Coréia ou da China” (CARDOSO DE MELLO, 1997, p. 23). Em suma, enquanto a América Latina parece reproduzir a falta de autonomia das nações, na Ásia manifestam-se casos bem-sucedidos de superação do subdesenvolvimento.

## Referências bibliográficas

---

- AMSDEN, A. M. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York, 1989.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. A contra revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Org.). *Poder e dinheiro*. Petrópolis, 1997.
- CARDOSO DE MELLO, J.M. Conseqüências do neoliberalismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp-IE, n.1, 1992.
- COUTINHO, L. Coréia do Sul e Brasil: paralelos, sucessos e desastres. In: FIORI, J.L. (Org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- FAIRBANK, J. K. *La grand révolution chinoise*. Paris: Fayard, 1989.
- JOHNSON, C. Political institutions and economic performance: the government-business relationship in Japan, South Korea, and Taiwan. In: DEYO, F. (Ed.). *The Political Economy of the New Asia industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1987.
- LESSA, C.; DAIN, S. Capitalismo associado: algumas referências para o tema Estado e desenvolvimento. In: BELLUZZO, L.G.; COUTINHO, R. (Org.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982. v. 1.
- MEDEIROS, C.A. Economia política do desenvolvimento recente da China. *Revista de Economia Política*, v. 19, n. 3, 1999.
- PALMA, G. Gansos voadores e patos vulneráveis: a diferença do Japão e dos Estados Unidos no desenvolvimento do Sudeste Asiático e da América Latina. In: FIORI, J.L. (Org.). *O poder americano*. Petrópolis: Vozes, 2004.
- RODRIG, D. *New global economy and developing countries: making openness work*. Washington, 1999.
- SINGH, A. *How did East Ásia grow so fast?* UNCATAD/OSG/DP/97, 1995.
- STIGLITZ, J. E. *Making globalization work*. New York, 2006.
- STORY, J. *China a corrida para o mercado*. São Paulo: Futura, 2004.
- VELASCO, S. Reformas econômicas na Índia: discurso e processo. *Boletim Economia e Política Internacional: análise estratégica*, Campinas, Unicamp-IE, n. 7, 2005.

Desde o último quartel do século passado o tema do emprego voltou a estar na agenda dos debates públicos. Diante do universo das transformações em curso do capitalismo contemporâneo, torna-se imprescindível ampliar o conjunto de variáveis a serem tratadas na análise do trabalho, discutindo vários aspectos que definem e condicionam a sua situação na sociedade moderna.

Por conta disso, cabe considerar a natureza e o padrão de desenvolvimento econômico e social que passaram a ser conformados neste início de novo século. Todavia, vale ressaltar que o momento atual do capitalismo assume uma fase especial e, por conta disso, de difícil comparação.

Quando se consideram os últimos trezentos anos de história do modo de produção capitalista, pode ser notada a presença de três fases descontínuas de uso e remuneração do trabalho, bem como de difusão tecnológica e organização da produção. Na primeira revolução industrial e tecnológica, no final do século XVIII e início do século XIX, constata-se um período extremamente rico do ponto de vista das transformações no mundo do trabalho. Foi uma fase que combinou a consolidação dos estados nacionais com o desenvolvimento de unidades produtivas, fundamentalmente familiares, e com as primeiras oportunidades de surgimento de instituições que vão representar os interesses dos trabalhadores a partir dos sindicatos de ofício. Inegavelmente, a introdução da mecanização no processo produtivo (motor a vapor, tear mecânico, ferrovia, entre outros) foi acompanhada de profundas transformações na história do trabalho e do próprio capitalismo concorrencial, tendo por base o processo de industrialização originário.

---

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

Durante o final do século XIX e início do século XX, consagrou-se a segunda revolução industrial e tecnológica, que foi responsável por significativas transformações no conhecimento e por descobrimentos como a energia elétrica, o motor a combustão, o petróleo, entre outros materiais. A partir daí, constituem-se as bases da grande empresa capitalista, em meio ao avanço da industrialização retardatária em países como Alemanha, França, Estados Unidos, Rússia, Japão e Itália.

Ao invés das pequenas unidades de produção, ganham dimensão as grandes empresas, responsáveis pela contratação não mais de 100, 200 trabalhadores, mas de 50 mil, 100 mil. É nesse novo locus concentrado de trabalho que se difundem as novas formas de representação, bem como a ação por parte dos trabalhadores — que são, na verdade, os chamados sindicatos gerais.

Na realidade, tratava-se do novo sindicalismo, conformado por instituições capazes de representar os mais amplos anseios dos trabalhadores e empregados, não mais diferenciando, como faziam os sindicatos de ofício, os trabalhadores qualificados.

Ao mesmo tempo, no final do século XIX, foram lançadas as primeiras bases de construção dos chamados Estados de Bem-Estar Social (*Welfare State*), a partir da experiência autoritária de Bismarck na Alemanha da década de 1880. Assim, o modo de produção capitalista organizava-se com base na grande empresa, sem mais capacidade de autocontrole via mercado e exigente de uma regulação pública da competição (OFFE, 1989; PRZEWORSKI, 1985).

Somente com a Depressão de 1929, aliada às duas grandes guerras mundiais e à alternativa ao capitalismo promovida pela Revolução Russa, é que um conjunto de reformas civilizadoras foram levadas avante, especialmente nos países de capitalismo central. Assim, a partir do final da Segunda Guerra Mundial (1939 – 1945), o capitalismo avançado conviveu com quase três décadas gloriosas, mais exceção que regra no registro do pleno emprego, numa repartição de renda menos desigual, no consumo de massa e na baixa pobreza (AGLIETTA, 1979; CASTEL, 1998).

Durante esse período, o desenvolvimento do sindicalismo moderno caracterizou-se pela divisão de tarefas. As que eram vinculadas à atuação mais econômica, como definição do salário nominal e demais condições gerais de trabalho, ficaram concentradas na atuação de natureza sindical, que tinha como principal referência o contrato coletivo de trabalho.

Assim, a regulação pública do mercado de trabalho tinha como um dos protagonistas o sindicalismo da grande empresa, já que os trabalhadores de micro e pequenos negócios dependiam mais da legislação social e trabalhista.



Nesse sentido, ganhou importância a tarefa de natureza mais política dos sindicatos, que, em associação com partidos políticos de base operária e popular, mobilizavam a sociedade para a aprovação de leis que generalizavam as conquistas obtidas nas grandes empresas para o conjunto dos trabalhadores, o que garantia a conformação de um padrão de emprego mais civilizado.

Entretanto, desde o último quartel do século XX, o padrão de acumulação capitalista vem sofrendo uma nova e importante fase de profundas transformações, que se encontram fortemente influenciadas por uma terceira revolução tecnológica (BELLUZZO, 1995; CHESNAIS, 1996). Em virtude disso, as análises sobre o que vem ocorrendo do ponto de vista da sociedade e do emprego tornaram-se mais complexas, não apresentando, necessariamente, uma única visão.

Isso porque há sinais até de regressão social, bem como inovações positivas em relação ao trabalho, o que torna muito difícil — neste momento — antecipar que tendência predominará (MASI, 1999; REICH, 1994). De uma maneira geral, observam-se com maior destaque os sinais negativos no comportamento do mundo do trabalho, especialmente em relação à formação de um significativo excedente de força de trabalho.

Diante disso, optou-se por apresentar brevemente a temática das mudanças contemporâneas no emprego a partir de três partes. Na primeira parte são tratadas as transformações mais gerais do emprego ao longo do século XX, enquanto na segunda procura-se considerar o papel dos governos na repercussão das mudanças no emprego. Na terceira e última parte, considera-se rapidamente a convivência paradoxal entre o excesso de mão-de-obra e as inovações tecnológicas.

---

## **1** Mudanças gerais no emprego

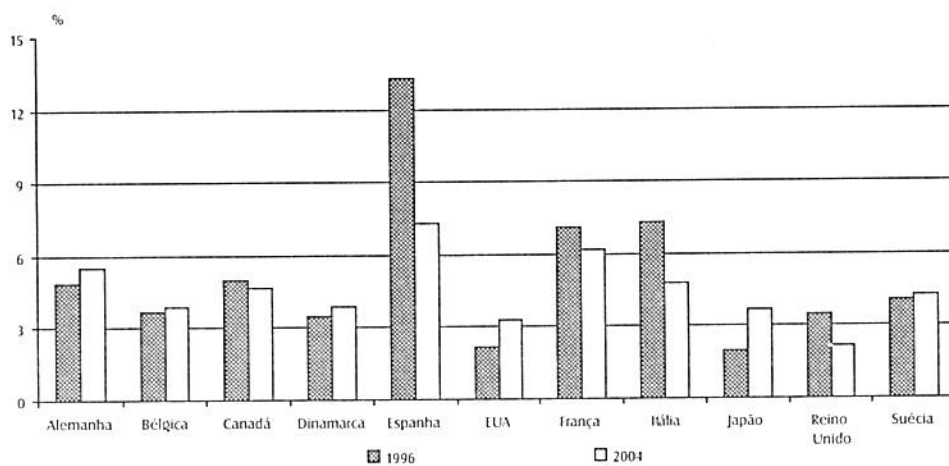
---

O desenvolvimento capitalista tem por pressuposto a presença inseparável do desemprego e o uso precário dos trabalhadores. Com isso, o curso das transformações no mundo do trabalho sem a intervenção pública tende a se processar de forma menos positiva para os trabalhadores.

Nota-se que, a partir do segundo pós-guerra e por quase três décadas, houve uma importante reação social ao desemprego em massa. Por intermédio dessa reação, a sociedade pôde definir não apenas o tamanho do desemprego, mas também as formas de convivência entre os que tinham ou não emprego. Da mesma forma, o desemprego foi assumido como um fenômeno social e de características coletivas, exigindo da sociedade um preparo para enfrentá-lo sistematicamente.

Assim, abandonou-se a forma conservadora de abordar o desemprego, como um problema individual, das pessoas que não querem trabalhar, ou mesmo que ele se devia, fundamentalmente, à ausência de qualificação por parte do trabalhador. Desde o final da década de 1970, com o retorno do desemprego em massa, foi introduzido o conceito da empregabilidade, que muitas vezes tem sido apresentado como solução individual — o trabalhador que consegue elevar sua escolaridade ou qualificação profissional teria maior empregabilidade, uma vez que haveria emprego suficiente para a mão-de-obra de maior produtividade, a ser obtida pelo investimento em capital humano. Em outras palavras, os empregos estariam disponíveis e à espera da formação individual de cada trabalhador desempregado.

**GRÁFICO 1** Taxa de desemprego para trabalhadores com nível educacional superior (PEA de 25 a 64 anos), segundo países selecionados 1996-2004



Fonte: OCDE.

Acontece que a sociedade pode reagir diferente e impor um novo estágio de integração social diante da desestruturação do trabalho. Sabe-se que os principais atores sociais, identificados pelo capital, que detêm os meios de produção, registram um momento de profunda incerteza em relação a qual são as novas fontes de valorização.

Cabe investir em novas plantas produtivas, em novas tecnologias ou investir os recursos disponíveis no mercado financeiro, na compra de ações, na compra

de outras empresas? Qualquer decisão errada pode significar a falência ou até a possibilidade de inviabilizar o negócio.

Ao mesmo tempo, observando-se o ator social referente aos governos, constata-se uma profunda instabilidade política. Quantos governos são eleitos com determinadas plataformas e terminam por colocar em prática plataformas diferentes?

Por ser uma fase de profunda incerteza dos capitalistas e instabilidade dos governos, nota-se o aprofundamento da insegurança do ator social referente ao trabalhador. Essa insegurança diz respeito à possibilidade de o emprego, a ocupação, a renda e as condições futuras de inserção na sociedade serem cada vez mais flexíveis e incertas. Em síntese, os três principais atores sociais na sociedade capitalista combinam a incerteza do capital com a instabilidade dos governos e a insegurança dos trabalhadores neste começo do século XXI.

Não há ainda uma megatendência acerca da conformação dessa realidade atual. Trata-se de um momento especial, em que existe dificuldade de se avaliar o que se manterá para o futuro se não se levar em consideração as formas de reação social. Eric Hobsbawm, um historiador importante, já chamava a atenção para a dificuldade de se entender mais ampla e profundamente os problemas contemporâneos (HOBSBAWM, 1981).

Parece ser menos difícil olhar para o passado e procurar entender o que ocorreu nos últimos cinquenta, cem anos. Entretanto, tende a ser mais difícil avaliar o que ocorre nos dias de hoje, já que se está diante de um quadro de amplas complexidades, e projetar o que deve ocorrer no futuro.

Apesar disso, prevalecem interpretações variadas a respeito das perspectivas apresentadas para as transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho desde o final de século passado. De certa maneira, parte da literatura especializada trata do fim do emprego ou do fim do trabalho como uma forte crítica ao que foram as formas de integração social do segundo pós-guerra.

Inegavelmente, aquele padrão de integração social se mostrou incomparável na história do capitalismo mundial. Quando se encerrou a Segunda Guerra Mundial, foi possível combinar altas taxas de crescimento econômico com o quase pleno emprego da força de trabalho e uma melhoria sensível na distribuição de renda.

Mas essa experiência perdurou por menos de três décadas. Da segunda metade dos anos 1970 aos dias de hoje, completam-se outras três décadas em que se destaca o novo conceito da globalização, que se refere ao inegável acirramento da competição entre as nações e à concentração do capital. Nesses últimos trinta anos, verifica-se uma rápida centralização e concentração das riquezas em torno das instituições financeiras.

As grandes corporações mundiais respondem cada vez mais pelo comércio mundial e pelos investimentos realizados no mundo. Por conta disso, o momento atual de concentração de riqueza e poder internacional não encontra paralelo histórico.

Juntamente com esse momento de ampla concentração e centralização de capital, percebe-se que não há uma melhor utilização dos recursos produtivos. Em grande medida, destaca-se o retorno do ideário de que o mercado é o locus privilegiado da melhor alocação de recursos. No entanto, esse predomínio não tem permitido uma melhor alocação e uso dos recursos produtivos; nem mesmo da força de trabalho.

Ao se focalizar a palavra “globalização”, percebe-se a valorização do conceito de “mercado”, que se torna um ator inquestionável. Nos periódicos, fala-se que “o mercado estava nervoso”, “as bolsas de valores gostaram das medidas do governo” e assim por diante, sem se perceber que o mercado é uma instituição abstrata, não sendo o árbitro do comportamento da sociedade.

Apesar disso, ele tem sido usado como árbitro para a alocação de recursos e uso da força de trabalho. Percebe-se, então, que se vive um momento de contradição, uma vez que a indicação do mercado sobre a alocação dos recursos não vem acompanhada de altas taxas de crescimento econômico.

Mesmo assim, a sociedade tecnologicamente mais avançada vem ampliando sua capacidade de produzir mais com menos ocupados, o que reduz o trabalho penoso. Isso, obviamente, não se verifica em sua totalidade.

Percebe-se, até, o aumento do tempo de trabalho em países como Estados Unidos e Inglaterra, que convivem com a piora da distribuição de renda. Apesar das oportunidades colocadas pelo avanço tecnológico, amplia-se o quadro de desemprego como um fenômeno quase mundial. Isso porque, em cada país, ele apresenta maior ou menor gravidade.

Embora seja um fenômeno de ordem mundial, isso não significa que o desemprego tenha causas idênticas. Alega-se frequentemente que, sendo ele um problema mundial, não haveria alternativas do ponto de vista do espaço nacional.

Sugere-se, com isso, que o desemprego é o ônus do progresso. Mas há experiências de países em que o desemprego é recente, caso dos países capitalistas avançados. Entre as décadas de 1950 e 1970, a taxa de desemprego foi muito baixa.

Em países como a Alemanha, ela atingiu não mais que 1% da PEA (População Economicamente Ativa), o que significa dizer que de cada 100 trabalhadores alemães apenas um estava na situação de desemprego. Mesmo países com problemas sérios no mercado de trabalho, como a Itália, registraram como média de desemprego em torno de 3% da PEA.

Depois da década de 1970, a taxa de desemprego voltou a crescer e a ficar próxima dos 10% da PEA. Isso sem considerar que os indicadores de desemprego, segundo as metodologias usadas para medir a ausência de postos de trabalho para todos, parecem estar defasados.

Nas economias desenvolvidas, as metodologias para a medição do desemprego foram criadas ainda no início do século XX e difundidas no segundo pós-guerra, quando se difundiu o pleno emprego. No caso do desemprego, havia políticas públicas, como o seguro-desemprego, permitindo às pessoas não mudar profundamente o seu padrão de vida.

Mais recentemente, avançam outras formas de ocupação, que muitas vezes se assemelham mais ao desemprego do que a um posto de trabalho. Mesmo assim, as estatísticas tradicionais medem-nas como emprego, quando talvez fossem uma forma de desemprego disfarçado. No Japão, por exemplo, quando uma trabalhadora perde o emprego, ela não é identificada como desempregada pelas pesquisas oficiais (a mulher desocupada é considerada “inativa”). Já nos Estados Unidos, o enorme segmento de presidiários não faz parte do desemprego.

A metodologia em si pode dificultar a identificação generalizada do tamanho do desemprego. De qualquer forma, segundo a OCDE, em 2005 havia quase 22 milhões de pessoas desempregadas no conjunto dos sete países mais ricos do mundo. Mas, independentemente das dificuldades de comparação, torna-se importante considerar o fato de o desemprego de massa ser um fenômeno que retornou recentemente aos países desenvolvidos, e suas causas se encontram associadas não apenas à renovação tecnológica, mas em boa medida ao ritmo mais moderado de expansão econômica.

Caso se considere um outro conjunto de países, como os de economia planejada — os chamados ex-socialistas —, nota-se que o registro do desemprego chegou a 20% da PEA. Nesses países, sem muita tradição de medidas do desemprego tendo em vista a longa convivência com o pleno emprego, o desemprego em massa mostrou-se um fenômeno muito recente, associado à transição de uma economia planejada para uma economia de mercado.

A queda do muro de Berlim, por exemplo, inaugurou um novo período para as economias ex-socialistas, com o desemprego tendo uma presença marcante. Suas causas, no entanto, se associam ao processo de transição por que passaram esses países, como a desestruturação que se processou na Rússia, que, em apenas três anos, de 1992 a 1995, destruiu cerca de 40% da sua produção nacional.

Por fim, considerando-se um outro conjunto heterogêneo de países conhecido por Terceiro Mundo, percebe-se a ausência história do pleno emprego.

Mesmo durante o forte avanço econômico, como no caso do Brasil, que foi o país do Terceiro Mundo que levou mais avante o processo de industrialização, o desemprego e a precarização da força de trabalho estiveram em alta.

**TABELA 1** Número total de desempregados, segundo países selecionados 1996-2005

Países	Em milhões		
	1996	2000	2005
OCDE	36,0	31,3	36,3
Alemanha	3,5	3,0	3,9
Bélgica	0,4	0,3	0,4
Espanha	3,5	1,9	1,9
França	3,2	2,5	2,7
Holanda	0,4	0,2	0,4
Itália	2,7	2,5	1,9
Japão	2,3	3,2	2,9
Reino Unido	3,0	1,6	1,5
Suécia	0,3	0,2	0,3
União Européia (15)	18,1	13,6	14,6
Estados Unidos	7,2	5,7	7,6
G7	22,5	19,8	21,7

Fonte: OCDE. *Perspectives de l'emploi* (vários anos).

Em síntese, esse é mais ou menos o quadro de complexidade no qual o desemprego se caracteriza como um fenômeno mundial. Embora seja um problema generalizado por vários países, ele possui causas e receitas que não são únicas, como muitas vezes apresentam as teses de desregulamentação do mercado de trabalho e da redução do custo do trabalho.

## 2 A nova ordem econômica e o emprego

Uma outra hipótese de interpretação das transformações do mundo do trabalho neste começo de século se relaciona ao avanço da globalização. Mesmo sendo um processo relativamente difundido em todas as nações, percebem-se diferenças nacionais expressivas.

No caso do emprego da força de trabalho, deve-se considerar a modalidade de inserção de cada país na economia internacional. Isso porque há experiênci-

as exitosas, como as dos Estados Unidos, do Japão e do Canadá, que nas duas últimas décadas tiveram um aumento na quantidade dos empregos industriais, a despeito de muitas vezes se acreditar que o setor de manufatura não gera mais postos de trabalho. Atualmente, os três países juntos têm cerca de 38 milhões de trabalhadores na indústria, enquanto em 1970 eram 34 milhões de industriários.

Para países como Alemanha, Itália e Inglaterra, percebe-se uma redução no volume de empregos na indústria, que passou, no mesmo período, de 24 milhões de trabalhadores para menos de 18 milhões. Diante disso, nota-se que, dependendo do modo de inserção de cada país na economia mundial, os resultados podem ser positivos ou negativos para o emprego.

Os países que conseguem proteger o seu parque produtivo podem ter mais êxito no comportamento do emprego. Isso ocorre, em primeiro lugar, porque se assiste ao avanço de uma ordem internacional conservadora, que valoriza muito mais os mecanismos de valorização financeira do que os produtivos.

Tal ordem internacional, que valoriza a liquidez, a aplicação, o retorno rápido dos recursos e a alta rentabilidade, revela que o baixo crescimento econômico faz com que, analogicamente, o “bolo” da economia não cresça significativamente. Quando um país cresce mais que outro, participa mais, aumenta a sua participação no bolo da riqueza mundial, um outro país, conseqüentemente, reduz a sua participação nessa riqueza mundial.

Em outras palavras, a taxa de crescimento inferior à de outros países faz com que alguns tenham mais sucesso que outros nessa ordem internacional. Por conta disso, observa-se que regiões como África e América Latina se colocam como perdedoras no processo de globalização. Já os países asiáticos, apresentam, em geral, um sucesso na organização econômica e na geração de emprego.

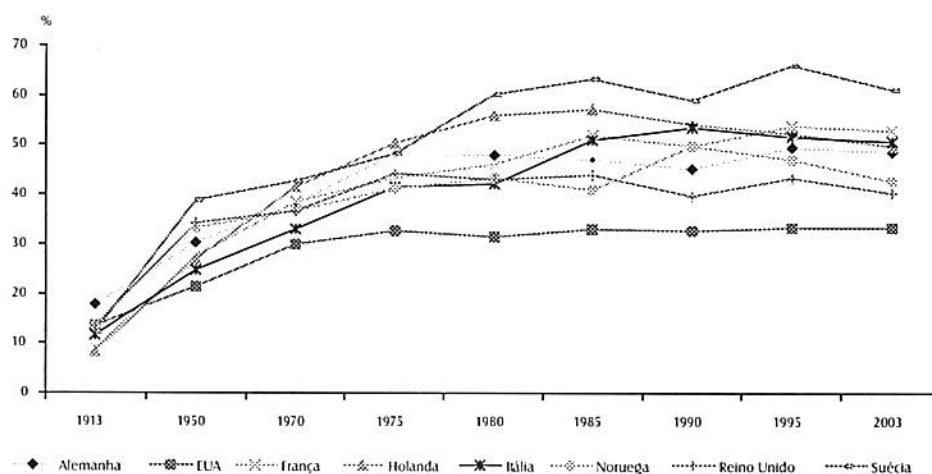
Cabe acrescer ainda que o processo de financeirização da riqueza termina conformando uma nova fase, de desterritorialização da produção e globalização do padrão de consumo dos ricos. Nesse contexto, as políticas de valorização financeira terminam por destruir os pressupostos básicos que garantiram o pleno emprego do segundo pós-guerra, quando se difundiu o padrão de industrialização norte-americano para a Europa e, posteriormente, na década de 1950, para algumas economias periféricas, como Brasil, Argentina, México e África do Sul.

Verifica-se, assim, que o pressuposto de alcance do pleno emprego está associado à defesa de políticas macroeconômicas de crescimento econômico, em razão do temor de que os países repetiam a história dos anos 30, de forte desemprego. A defesa do crescimento econômico foi um compromisso das sociedades democráticas do segundo pós-guerra.

Mas ele por si só não gera emprego suficiente para todos. O problema do emprego não é exclusivamente de ordem econômica, mas também um problema político. Ao se avaliar como o emprego se comportou entre 1950 e 1973 nas sete principais economias mundiais, nota-se que o estoque de emprego de 1950 era maior que o da década de 1970, salvo na Alemanha e nos Estados Unidos.

Com o decréscimo do emprego privado, como foi possível chegar ao pleno emprego se o setor privado não gerou ocupação? A alternativa passou pela atuação do Estado, com a politização das relações sociais, que terminou viabilizando oportunidades de ocupação até então inimagináveis.

**GRÁFICO 2** Gasto total do setor público como proporção do PIB, segundo países selecionados 1913-2003



Fonte: Maddison (1991); OCDE (vários anos).

Ao final da década de 1920, a quantidade de recursos transferida para o Estado (carga tributária bruta) nos países desenvolvidos não alcançava mais de 10% do produto. Desde o segundo pós-guerra, a carga tributária dos países ampliou-se de 35% para 52% do PIB, permitindo que o Estado formasse os fundos públicos responsáveis pelas transferências de renda e fundamentais para retirar do mercado de trabalho a parcela da população que o pressionava.

Nesse sentido, destacam-se as pessoas mais velhas, que foram aposentadas e passaram a viver com alguma renda fora do mercado de trabalho. Junto com as pessoas de mais de 55 anos de idade que saíram do mercado de trabalho, os adolescentes e jovens que anteriormente pressionavam o mercado de trabalho



também passaram a dispor de mecanismos de transferência de renda, responsáveis por seu ingresso mais tardio no mercado de trabalho.

Também coube ao Estado a responsabilidade pelo aumento dos investimentos públicos, criando empresas estatais que também geraram novos postos de trabalho. Da mesma forma, o emprego público foi ampliado por conta do crescimento dos gastos com educação, saúde, habitação e transporte.

De cerca de 5% da população ocupada, a participação do emprego no setor público aumentou para 20% e, em alguns casos, para até quase 40%. Mas isso somente foi possível por uma decisão política, na forma de um acordo social que permitiu, de um lado, que os sindicatos abandonassem as teses da Segunda Internacional Comunista e passassem a concretizar as idéias de redistribuir a produtividade das empresas.

Por outro lado, as empresas aceitaram a presença dos sindicatos, a realização de contratos coletivos de trabalho, ou seja, a democratização das relações de trabalho e, mais do que isso, os empresários aceitaram pagar impostos. Obviamente, o aumento dos impostos permitiu ao Estado o exercício das políticas públicas em geral, responsáveis pelo alcance do pleno emprego.

Desde a década de 1970, com o predomínio das políticas neoliberais, justamente um dos pilares do compromisso do pleno emprego foi atacado. As experiências das duas últimas décadas mostram que os países fizeram reformas tributárias regressivas, reduzindo a participação do imposto direto na renda e aumentando os impostos indiretos. Para grande parte dos gastos públicos nos países desenvolvidos, há um maior comprometimento com encargos financeiros a serem pagos ao sistema financeiro (BRAGA, 2000; VILARREAL, 1984).

Também em relação ao pressuposto básico do emprego público associado aos investimentos a partir das empresas estatais, constatou-se que a privatização ampliou o número de trabalhadores desempregados. Nesse sentido, as mudanças na reorientação do papel do Estado terminaram restringindo mais o compromisso das políticas públicas com o pleno emprego.

Não causa surpresa reconhecer que a questão da baixa geração de empregos também foi levada ao funcionamento do mercado de trabalho. As soluções mais recentemente apresentadas apontam para a revisão do direito do trabalho e das formas de funcionamento do mercado do trabalho. Ou seja: reduzir parte dos direitos sociais e liberalizar o funcionamento do mercado de trabalho para ver se se reverte o desemprego.

O custo do trabalho, por exemplo, pode ser compreendido por uma parte dos rendimentos do trabalho, dos salários nas suas mais diferentes formas e, por outra parte, por mecanismos de financiamento de políticas públicas, como saúde,

educação e lazer. A experiência mais recente tem sido o corte de parte dos chamados encargos sociais.

Mesmo assim, isso não significou uma melhoria do nível de emprego. Na França, por exemplo, a redução dos encargos sociais não foi acompanhada da diminuição do desemprego, uma vez que a redução dos gastos na contratação terminou sendo absorvida pelas margens de lucros das grandes empresas.

Há hoje, ademais, uma certa acomodação com o tipo de ocupação que a economia está gerando. Do período em que os empregos eram predominantemente regulares, de jornada plena e salários adequados, passou-se para os empregos parciais, com jornada reduzida e salários comprimidos.

Além disso, grande parte das pessoas incorporadas a esse tipo de ocupação não tem acesso aos mecanismos de previdência e seguridade social em geral. O quadro mais atual mostra uma certa regressão em relação ao que foi a experiência no mundo do trabalho do segundo pós-guerra.

Mas, se depender do mercado, dificilmente se deve encontrar uma situação mais avançada que a atual. A alteração do curso da desvalorização do trabalho depende da capacidade de reação social, que, aliás, tem sido reduzida.

Podia-se imaginar que, ao chegar ao patamar de 10% de taxa de desemprego, os países desencadeariam uma forte reação social. Isso, contudo, não tem se verificado de maneira ampliada. Há mobilizações sociais importantes, mas que se mostram parciais e focalizadas, incapazes de articular a insatisfação existente com um projeto político alternativo, comprometido com o pleno emprego.

Diferentemente do segundo pós-guerra, não se verificam as mesmas condicionalidades que resultaram na conformação de uma maioria pragmática em torno do combate ao desemprego. Naquela oportunidade, a sociedade havia convivido com o horror de duas guerras mundiais, com uma forte depressão econômica em 1929 e com a existência de uma alternativa política representada pelo comunismo a partir da Revolução Russa (1917).

A solução desse complexo quadro atual se encontra diretamente associada à capacidade de reação da sociedade. Os condicionantes são de novo tipo, como o comprometimento do meio ambiente, o terrorismo, as migrações internacionais e os riscos de crises especulativas a partir do esgotamento do padrão de acumulação produtiva (fordismo) e da desconexão da valorização financeira.

Quando a sociedade voltar a se conscientizar de que tem capacidade para enfrentar a complexidade das transformações do mundo do trabalho, certamente será possível avançar para condições mais satisfatórias que as atuais. Isso pode ocorrer mais rápido do que se imagina.

### 3 Governos e mudanças no emprego

A disseminação da globalização impõe restrições à atuação dos governos, o que é diferente da imposição neoliberal generalizada de que não há alternativas a serem perseguidas. O exemplo francês, durante o governo de Leonel Jospin, indicou a opção pela redução da jornada de trabalho para 35 horas, sem redução de remuneração, e pelo avanço dos subsídios à criação de mais empregos no setor público. Sabe-se que, isoladamente, essas duas medidas não vão, obviamente, resolver o problema do desemprego francês, mas elas indicam a contraposição relacionada à experiência neoliberal de flexibilização e desproteção dos trabalhadores.

Da mesma forma, deve-se considerar os modelos de geração de empregos e a capacidade de intervenção dos governos nas transformações no mundo do trabalho. De um lado, por exemplo, ganha dimensão a posição defendida por algumas instituições multilaterais (BIRD e FMI), que procuram enfatizar os méritos do modelo norte-americano por sua capacidade de gerar muitas e diversas ocupações e que parece conviver com uma taxa de desemprego relativamente menor que a dos países europeus.

Deve-se destacar, no entanto, que a taxa de desemprego nos Estados Unidos — ao redor dos 5% da PEA — não é, necessariamente, baixa, por ser uma medição relativamente restrita, pois há indicações de que ela chega a atingir os 13% da População Economicamente Ativa dependendo do parâmetro utilizado. Da mesma forma, percebe-se que o rebaixamento dos salários e o avanço da jornada parcial de trabalho possibilitaram a ampliação da quantidade de empregos, geralmente associada à precarização.

Na Europa, o modelo de geração de empregos é geralmente relacionado às restrições de um mercado de trabalho rígido e pouco atrativo aos investimentos. Apesar disso, ainda que as taxas de desemprego sejam relativamente mais altas que nos Estados Unidos, é importante ressaltar que o nível de precarização é bem inferior.

A despeito do debate polarizado em torno da capacidade de geração de postos de trabalho, deve-se considerar o potencial de enfrentamento da desvalorização do trabalho relacionado à imposição de uma profunda transferência de renda entre os que permanecem ocupados (patrões e ocupados com alta remuneração) e os que passam a ser donos dos organismos produtivos e não financeiros. Mas isso significa o estabelecimento de um novo patamar redistributivo.

Saída parecida verificou-se na crise do emprego durante a década de 1930, quando se chegou ao momento em que ou se definiam medidas alternativas de enfrentamento da gravidade social ou o aprofundamento da degradação social poderia levar a outros caminhos impensados. Com o estabelecimento de um novo patamar redistributivo, por meio de uma profunda reforma tributária, tornou possível o financiamento tanto de novas formas de ocupação como a retirada de pessoas do mercado de trabalho (crianças e adolescentes, idosos, doentes, entre outros). Com a carga tributária aumentando de 15% para 38% ou 40% do produto, os fundos públicos foram capazes de responder efetivamente ao movimento de desvalorização do trabalho.

Nos dias de hoje, uma nova rodada de tributação sobre os ricos e as operações financeiras e especulativas concederia maior capacidade de intervenção sobre os rumos das transformações do mundo do trabalho. A economia solidária, por exemplo, poderia perfeitamente se encaixar nessa via de fortalecimento dos novos rumos para o trabalho no começo do século XXI.

Mas para isso é necessária uma reação social. As instituições de representação de interesses, como os partidos políticos e sindicatos, são fundamentais para avançar nesse sentido. Sem a recuperação do Estado, dificilmente haverá saída menos degradante para o trabalho, sobretudo com os grandes monopólios internacionais a interceder em qualquer país do mundo.

---

#### 4 Excesso de trabalho e inovação técnica

---

O avanço da tecnologia no mundo vem acompanhado, paradoxalmente, da elevação ou manutenção de altas jornadas de trabalho, gerando uma concentração desproporcional do tempo de trabalho.

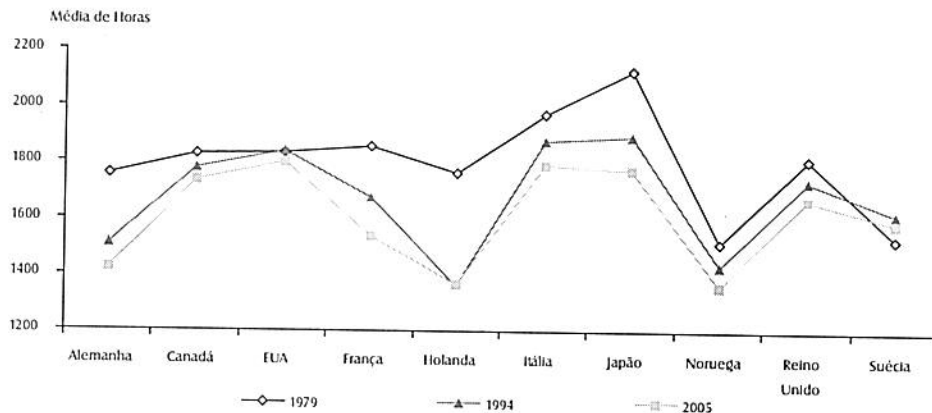
Inegavelmente, a jornada de trabalho e as horas-extras são instrumentos de administração do uso e da remuneração da mão-de-obra. Não há dúvidas de que a redução da jornada, por si só, seja capaz de resolver o curso da desvalorização do trabalho. Percebe-se que alguns países, mesmo os de capitalismo avançado, vêm convivendo com altas jornadas de trabalho. De um lado, os ocupados com jornada integral e, de outro, aqueles com emprego parcial, irregular e por conta própria. No caso do trabalhador por conta própria, embora seja quem determina a longevidade do tempo de trabalho, ele acaba com uma brutal intensificação do trabalho. Quando se compara a jornada total de trabalho entre os que têm emprego regular e irregular, percebe-se o diferencial de jornadas de trabalho. Assim, quanto mais avança a flexibilização do mercado de trabalho,

com a desregulação dos direitos sociais e trabalhistas, maior tende a ser o tempo de trabalho.

A diminuição desse tempo é importante para permitir uma maior incorporação de ocupados, mas seu sucesso depende do modelo adotado. Quando há uma redução da jornada acompanhada do salário, geralmente tende a ocorrer uma queda maior na remuneração e, posteriormente, do emprego, uma vez que o empregado com jornada menor tenderá a buscar o complemento salarial perdido por meio de uma jornada suplementar.

Nos últimos 25 anos, constata-se que há uma tendência de diminuição da jornada de trabalho em vários países desenvolvidos. Mas uma forte parcela do tempo ainda prevalece comprometida com o trabalho, até porque parte da queda da jornada anual de trabalho se deve à maior presença de contratos com tempo parcial.

**GRÁFICO 3** Número médio de horas trabalhadas no ano por pessoa empregada, segundo países selecionados 1979-2005



Fonte: OCDE (vários anos).

Ademais, percebe-se também que o acirramento da competição no interior do mercado de trabalho tende a reduzir a taxa de salário dos ocupados. Com menor remuneração, os ocupados consomem menos, desestimulando a produção e os lucros, o que, por sua vez, desacelera o nível de emprego. Mas também a redução da jornada sem redução do salário, feita sem ganhos de produtividade, pode impor custos maiores e perda de competitividade. O resultado final poderá ser a queda e não a elevação agregada do nível de emprego.

Em síntese, a questão do tempo de trabalho e sua relação com o maior nível de emprego depende de um conjunto de fatores. Nesse sentido, é importante fazer menção à atual crise do sindicalismo nos países mais desenvolvidos.

De certa forma, os sindicatos convivem num ambiente muito desfavorável para o emprego da mão-de-obra, ao mesmo tempo em que a passagem para a sociedade pós-industrial passa a exigir novas formas de organização dos trabalhadores, especialmente nas atividades terciárias e em empreendimentos constituídos em redes de produção mundial.

Simultaneamente à pressão pela desregulação pública do trabalho, alteram-se fundamentalmente sua gestão e organização, impondo aos sindicatos maiores dificuldades para liderar seus associados. Não obstante a luta histórica do sindicalismo pela redução do tempo de trabalho, prevalecem obstáculos importantes para que ela ocorra no mesmo ritmo do crescimento da sua produtividade.

Por fim, convém também destacar que a redução da jornada de trabalho se relaciona também com o tempo de não trabalho (lazer, convívio familiar, educação, entre outros). No período mais recente, percebe-se que, no Brasil, há uma pressão maior por mais tempo de trabalho, que parece ter se elevado para vários segmentos de ocupados. São os casos dos ocupados com jornada extraordinária, dos aposentados que continuam trabalhando e dos que possuem duplo emprego. Com uma jornada equivalente a seis horas diárias — 30 horas por semana —, seria possível que todos no Brasil pudessem ter trabalho.

---

## 5 Considerações finais

---


De acordo com as páginas anteriores, as transformações no mundo do trabalho têm resultado em situações mais desfavoráveis a quem depende da sua própria força de trabalho para sobreviver. Mas esse não parece ser o único caminho. Onde há esforço nacional para o enfrentamento do problema do emprego, por exemplo, verificam-se resultados superiores.

Para isso, torna-se fundamental a conformação de uma nova maioria política, com a convergência em torno da homogeneização dos interesses em prol da condução pública das mudanças do mundo do trabalho. O sindicalismo continua tendo uma atuação destacada nessa conformação, a despeito das dificuldades que os sindicatos têm encontrado.

Da mesma forma, nota-se a divergência tanto no diagnóstico como nas propostas de intervenção sobre as mudanças no mundo do trabalho. Enquanto

perdurar a polarização de propostas, dificilmente mudará a capacidade de intervenção pública. Embora tecnicamente as soluções sejam conhecidas, politicamente elas ainda não foram constituídas, impedindo que o curso das transformações aponte mudanças positivas para todos.

---

 Referências bibliográficas

---

- AGLIETTA, M. *Regulación y crisis del capitalismo*. México: Siglo Veintiuno, 1979.
- ANTUNES, R. *O caracol e sua concha*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- BELLUZZO, L.G.M. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp-IE, n. 4, 1995.
- BIHR, A. *Da grande noite à alternativa*. São Paulo: Boitempo, 1998.
- BRAGA, J.C. *Temporalidade da riqueza: teoria da dinâmica e financeirização do capitalismo*. Campinas: Unicamp-IE, 2000.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- HOBBSBAWM, E.J. *Os trabalhadores*. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.
- MADDISON, A. *Historia del desarrollo capitalista*. Barcelona: Ariel, 1991.
- MALIET, S. *La nouvelle classe ourière*. Paris: Seuil, 1963.
- MARX, K. *O capital*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MASI, D. *Desenvolvimento sem trabalho*. São Paulo: Esfera, 1999.
- MELLO, J. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1980.
- MYRDALL, G. *O Estado do futuro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- OCDE. *Perspectives de l'emploi* (varios anos). Paris: OECD.
- OFFE, C. *Capitalismo desorganizado: transformação do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- OLIVEIRA, C. *O processo de industrialização*. Campinas: Unicamp-IE, 1985.
- POCHMANN, M. *O emprego na globalização*. São Paulo: Boitempo, 2001.

PRZEWORSKI, A. *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge. MIT Press, 1985.

REICH, R. *O trabalho das nações*. São Paulo: Educator, 1994.

RIFKIN, J. *The end of work*. New York: Putnam, 1995.

STANDING, G. *Desempleo y flexibilidad del mercado laboral en el Reino Unido*. Madrid: MTPS, 1986.

VILARREAL, R. *A contra-revolução monetarista*. Rio de Janeiro: Record, 1984.





*Economia e  
desenvolvimento no Brasil*

5. Características fundamentais do crescimento da economia brasileira no período 1950/1980  
Francisco Luiz C. Lopreato
6. A crise da dívida externa e as condições de crescimento na década de 1980  
Francisco Luiz C. Lopreato
7. Abertura e liberalização econômica nos anos 1990  
Francisco Luiz C. Lopreato
8. A crise de 1999 e o novo processo de ajustamento da economia brasileira  
Davi José Nardy Antunes



Francisco Luiz C. Lopreato<sup>1</sup>

Não se pode entender o desenvolvimento da economia brasileira sem conhecer os traços gerais da realidade internacional. O quadro mais amplo da economia mundial serve para balizar as diretrizes do padrão de desenvolvimento adotado por um país periférico. Não se deve deduzir daí uma falta absoluta de raio de manobra e incapacidade de determinação das linhas de política econômica no país periférico, mas levar em conta os limites à liberdade de ação e à forma de inserção externa dados pelo movimento internacional. Assim, as condições de crescimento da economia brasileira são sempre datadas historicamente e devem ser pensadas à luz do quadro internacional.

A economia mundial no pós-guerra foi marcada por condições particulares em razão da assimetria do poder americano. O enfraquecimento das demais potências capitalistas deixou os Estados Unidos como o grande responsável por definir as regras monetárias e financeiras e comandar a reconstrução mundial. A fase de acelerado crescimento a partir dos anos 50 foi calcada, fundamentalmente, na liderança industrial e na difusão dos padrões industrial e de consumo americanos para as demais economias.

O desafio do pós-guerra era reconstruir os países capitalistas e ganhar condições de concorrência diante das grandes empresas americanas. Tratava-se de construir a estrutura industrial, liderada pelos setores metalmeccânico e petroquímico, à semelhança do país líder, no qual despontava a força do setor de bens de capital e a rápida expansão do setor de bens de consumo duráveis.

---

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Conjuntura Econômica (CECON) (do IE-UNICAMP).

A tarefa de reconstrução foi facilitada pelo apoio financeiro americano e pela estabilidade das regras monetárias e do padrão tecnológico conhecido desde a segunda Revolução Industrial. O crescimento explosivo dessa estrutura industrial foi possível graças a duas condições básicas: em primeiro lugar, o avanço do progresso técnico e dos ganhos de produtividade e, em segundo, a expansão do comércio mundial e da internacionalização do capital produtivo, com as grandes empresas americanas e européias transferindo parte da capacidade de produção a outros países em busca de novos mercados e de lucratividade.

A integração desses dois *círculos virtuosos*<sup>2</sup> garantiu o crescimento quase contínuo do setor industrial e o alto nível de emprego, acompanhado de ganhos reais de salário e aumento da receita fiscal. O capitalismo viveu sua *idade de ouro* com o avanço dos investimentos e do consumo, as altas taxas de crescimento do produto, a estabilidade da inflação e das taxas de juros e a montagem de um Estado Social comprometido com a manutenção do pleno emprego.

O comportamento da economia mundial gerou condições favoráveis para os países fora do centro. O desafio estava em responder criativamente às oportunidades, aproveitando as brechas do movimento capitalista, e avançar no processo de industrialização em busca de uma estrutura industrial semelhante às dos países desenvolvidos. A Cepal, desde o manifesto de 1949 de Raul Prebisch, defendeu a industrialização como forma de superar o atraso em relação aos países mais adiantados. Não seria fácil a tarefa das economias de capitalismo tardio, como a brasileira, que não haviam acompanhado o progresso tecnológico mundial e não dispunham de formas próprias de alavancagem financeira. A construção de uma economia industrializada exigiria romper os gargalos da tecnologia e do volume de capital necessário à montagem da indústria pesada.

As economias de capitalismo tardio, diante da obrigação de atender a esses requisitos, tornaram-se dependentes da ação do Estado e do capital internacional. Assim, o projeto de desenvolvimento subordinou-se, de um lado, à constituição de condições políticas e financeiras do Estado, responsável por alinhar as regras de associação com o capital privado nacional e o estrangeiro, além de fornecer a infra-estrutura e parte do crédito de longo prazo às atividades prioritárias. A presença do Estado no apoio ao desenvolvimento não era estranha à lógica econômica dominante no mundo. A preponderância das idéias keynesianas, aliada à construção do Estado do Bem-Estar Social e ao esforço de reconstrução do pós-guerra, consagrou o poder de regulação e o papel ativo do setor público no estímulo ao crescimento e à sustentação do pleno emprego. A

---

2. Cf. Fajusylber (1983).

especificidade dos países atrasados estava na fragilidade do setor privado nacional e na diversidade de frentes de atuação do Estado.

O apoio do capital internacional, de outro lado, era determinante na luta pela industrialização. A dependência financeira e tecnológica colocou barreiras à solução desenvolvimentista não articulada com o capital estrangeiro. O momento favorável da economia mundial, de acirramento da concorrência intercapitalista ao nível global, viabilizou o apoio internacional e abriu espaços ao desenvolvimento do projeto nacional. O caminho, dado por circunstâncias históricas favoráveis, estava aberto ao País e a luta em defesa da industrialização poderia, agora, ganhar o fôlego não existente na era Vargas, quando, apesar da clareza existente em relação à necessidade de garantir o avanço industrial, o projeto esbarrou em dificuldades de financiamento e de disponibilidade de tecnologia. A consequência foi o crescimento limitado da indústria, incapaz de dar um salto e internalizar os setores de máquinas e equipamentos e responsável por definir uma estrutura industrial complexa, em condições de responder às demandas de expansão econômica.



## O Plano de Metas

---

O governo Juscelino, com o Plano de Metas (1956/1961), aventurou-se num projeto de desenvolvimento voltado à construção de uma nação industrializada. As barreiras ao avanço industrial enfrentadas no período anterior foram superadas e o governo conseguiu viabilizar politicamente a aliança de interesses em favor da industrialização, definindo bem os espaços de atuação do Estado, do capital privado nacional e do capital estrangeiro.

A ênfase da política de investimentos privilegiou um conjunto de metas, altamente integradas entre si, com projetos concentrados no tempo e em poucos segmentos, assegurando um encadeamento dinâmico entre os vários segmentos. As principais metas, além da construção de Brasília, podem ser classificadas em três grandes grupos<sup>3</sup>. Primeiro, os investimentos públicos nas áreas de energia e transporte. Segundo, a ampliação ou instalação de novos e importantes segmentos de bens intermediários, com destaque para as áreas de siderurgia, cimento, minerais não-metálicos, álcalis, papel e celulose, borracha e fertilizante. E, finalmente, o conjunto de metas relacionadas à indústria de bens de capital, compreendendo a construção naval, a indústria mecânica e a de material elétrico

---

3. Cf. Lessa (1975).

pesado, além da indústria automobilística<sup>4</sup>. Essa pode ser considerada a meta mais importante do programa por seu peso e ligações para a frente e para trás na estrutura industrial, principalmente quando se leva em conta que o plano definia metas de produção expressivas e altos índices de nacionalização.

O programa de governo logrou alterar e dar complexidade à estrutura industrial então vigente. É verdade que as mudanças já se esboçavam desde os anos anteriores e o sinal mais evidente disso foram as propostas de expansão da indústria pesada alinhavadas por Vargas. Mas só no Plano de Metas a estrutura industrial brasileira internalizou os três segmentos de uma economia industrial madura (bens de capital, bens de consumo duráveis e bens de consumo não-duráveis) e alcançou maior autonomia na dinâmica de acumulação perante o exterior.

Os limites do processo de industrialização, no entanto, eram evidentes. O baixo peso do setor de bens de capital e a incapacidade de gerar inovações tecnológicas o diferenciaram da realidade dos países avançados. O setor industrial, em particular a indústria de bens de capital, não era capaz de sustentar o crescimento por um período maior sem pressionar o balanço de pagamentos nem gerar internamente as inovações de processos e produtos. Nesse sentido, a industrialização, apesar de mudar a dinâmica econômica do País, teve um caráter limitado e dependente da articulação externa.

O processo de construção de uma nação industrializada só se revelou viável quando a conjugação favorável das condições externa e interna coroou o esforço do Estado na condução do projeto de desenvolvimento nacional. O Estado mostrou-se capaz de definir, no plano político, as alianças e o apoio ao setor industrial, bem como estabelecer a base financeira de sua ação. A montagem dessa estrutura, no entanto, encontrou sérios limites e obrigou Juscelino a negociar o Plano de Metas e caminhar nas brechas abertas pelo pacto de poder. O Estado, sem romper com os interesses previamente estabelecidos e consagrados na aliança política que lhe deu sustentação no Congresso, não teve forças para gerar uma base sólida de financiamento e foi obrigado a conciliar o papel de liderança do movimento de expansão industrial com o respeito aos acordos definidos por outros interesses não diretamente envolvidos no projeto de desenvolvimento.

O governo evitou incorrer no risco político de romper os acordos com esses setores e se manteve fiel à decisão de não mexer com os interesses agrários, de respeitar a programação tradicional de gastos orçamentários, de

---

4. A indústria automobilística é incluída no setor de bens de capital em função da alta ponderação da produção de caminhões no total.

não alterar as bases do federalismo fiscal e de não tocar na política de preços e tarifas públicas responsável por subsidiar o custo de vida dos trabalhadores e apoiar o capital privado. A ausência de rupturas e a limitação financeira não impediram o aumento dos gastos públicos e a continuidade dos compromissos previamente assumidos com os setores prioritários. A decisão de não ferir interesses já consolidados obrigou o Estado a conciliar tendências opostas. No papel de condutor do processo de industrialização revelou-se forte e apto a ampliar os gastos públicos, garantir a infra-estrutura, financiar e distribuir benefícios fiscais ao setor privado e preservar as diretrizes do programa de ação. Mas, simultaneamente, deixou evidente seu lado fraco, de refém dos interesses privados.

A incapacidade de arbitrar perdas levou o governo a ir além de sua capacidade financeira e a comprometer as finanças públicas. A condução do Plano de Metas, dado esse duplo caráter da ação do Estado, não teve alternativa senão se valer de uma administração paralela e usar a regulação macroeconômica através do manejo das políticas de gastos e tributária, monetária, creditícia e cambial, para criar um esquema pragmático de financiamento e de apoio ao capital privado.

As alterações tributárias, apesar de constantes, ocorreram dentro do espaço consentido pelas articulações políticas. Não houve qualquer movimento de centralização de receita em favor da União e os governos subnacionais detiveram o poder de manipular o sistema tributário. A política de fixação dos preços públicos, por sua vez, trouxe dificuldades de financiamento às estatais, elevando os gastos correntes com os serviços públicos. O governo, mesmo enfrentando problemas com a receita fiscal, não optou por uma política de cunho ortodoxo, garantindo a continuidade da política ativa de gastos correntes e de investimentos, coerente com os compromissos assumidos na articulação do Plano de Metas.

O resultado foi o surgimento de déficits públicos financiados, fundamentalmente, como mostra a Tabela 1 a seguir, pelos créditos do Banco do Brasil. Assim, a condução da política monetária esteve, basicamente, vinculada às necessidades de cobertura dos déficits do setor público e a ampliação primária dos meios de pagamento tornou-se o elemento nuclear do padrão de financiamento. A expansão monetária, enquanto durou o crescimento industrial, não pressionou a inflação e interessava ao setor privado porque servia de lastro aos bancos para elevarem os empréstimos e atenderem à demanda de crédito do comércio e da indústria, a fim de financiar o capital de giro das empresas.

**TABELA 1** Déficit de caixa do Tesouro. Financiamento  
1952-1961

Em milhões de cruzeiros correntes

Anos	Posição de Caixa			Financiamento			
	Receitas	Despesas	Saldo	Banco do Brasil	Titulos	Outros	Total
1952	30,7	28,5	2,3	-5,3	-	3	-2,8
1953	37,1	39,9	-2,8	7,9	-	-5,1	2,8
1954	46,5	49,3	-2,7	4	-2,5	-1,2	2,7
1955	55,7	63,3	-7,6	7,7	-	-0,1	7,6
1956	74,1	90,8	-23,9	24,4	0,2	-0,3	23,9
1957	85,5	104	-41,1	15,8	9,5	15,8	41,1
1958	117,8	127,2	-25,6	16,7	9,2	-0,3	25,6
1959	157,8	138	-32	25,2	8,8	-	32
1960	233	220	-64	75,4	2,2	-13,6	64
1961	317,5	356,2	-137,5	128,9	1,5	7,1	137,5

Fonte: Relatório do Banco do Brasil, Relatórios da SUMOC apud Sochaczewski (1993).

As instituições oficiais tiveram participação ativa nesse processo e, particularmente, no financiamento à indústria. O Banco do Brasil respondeu, no período, por metade da oferta de crédito de curto prazo ao setor privado, enquanto o BNDE foi o responsável por estimular os investimentos privados nos setores prioritários, concedendo créditos com baixas taxas de juros e longos prazos de maturação, além de oferecer avales aos empréstimos privados contratados no exterior.

A limitação financeira do setor público o obrigou a buscar no financiamento externo forças para levar adiante o conjunto de gastos e favores ao capital privado. Nesse sentido, o papel do Estado de fiador da industrialização esteve atrelado à oferta de crédito do exterior. A dependência externa, no entanto, vai além disso. A entrada de capital estrangeiro teve como função solucionar os problemas tecnológicos e de valor do capital exigido nos grandes investimentos e do fluxo de bens de capital indispensável à manutenção do ritmo dos investimentos, dado que o baixo valor das exportações restringiu a capacidade de importação.

O capital estrangeiro ocupava, portanto, um papel central na estratégia do Plano de Metas. Não era outra a razão da política liberal em relação ao capital estrangeiro e do uso de medidas pragmáticas com o objetivo de superar a restri-



ção externa e atender à demanda dos setores industriais prioritários. O regime de câmbio de taxas múltiplas<sup>5</sup> levou à adoção de uma política de importações seletivas e constituiu-se em instrumento de proteção da indústria, com as divisas sendo direcionadas às áreas prioritárias a baixo custo e os segmentos, classificados nas categorias com ágios mais elevados, sendo beneficiados via reserva de mercado. Assim, as indústrias já instaladas no mercado interno contavam com alta proteção efetiva e aquelas em implantação dispunham de divisas a preço subsidiado na importação de equipamentos. Por outro lado, a Resolução 113 da Sumoc<sup>6</sup> favoreceu o financiamento e o investimento direto externo, garantindo a importação de bens essenciais e a taxa de inversão, sem pressionar a disponibilidade de divisas. O êxito desses instrumentos evitou os problemas externos imediatos e garantiu o avanço da industrialização. Mas não afastou os riscos latentes de crise, exigindo, no período final do Plano de Metas, o uso de mecanismos precários de financiamento<sup>7</sup> na gestão do balanço de pagamentos, anunciando o esgotamento da fase expansiva.

O início dos anos 60 marcou o momento de ruptura das condições de sustentação do crescimento. O uso das medidas fiscais, monetárias e cambiais perdeu eficácia e deixou de assegurar a continuidade da fase expansiva. A crise do balanço de pagamentos apontou o limite das regras de financiamento externo responsáveis por sustentar os gastos privados e alimentar o papel ativo do setor público. A restrição externa comprometeu o financiamento interno e a forma de intervenção do Estado na economia, provocando a queda da taxa de crescimento e a aceleração inflacionária. Em outras palavras, no final do período ficou evidente o esgotamento das forças que haviam gestado e assegurado o sucesso do Plano de Metas. No campo econômico, a crise do balanço de pagamentos e a inflação apontaram o fim do ciclo expansivo diante da falência da forma de

---

5. O regime de taxas múltiplas de câmbio foi implantado em 1947 como resultado da exaustão das divisas externas e do problema de BP. Em 1953 foi aperfeiçoado com a Instrução 70 da Sumoc que instituiu o sistema de leilão de câmbio. Através desse sistema o governo se apropriava do diferencial de preço entre as taxas de câmbio de exportação e de importação, o que veio se constituir numa importante fonte de receita para o setor público, e poderia direcionar as divisas para os produtos considerados essenciais. A partir de 1957, com a introdução da Lei de Tarifas, o sistema passou a ter apenas duas categorias.

6. A Instrução 113 da Sumoc permitia realizar a importação de equipamentos sem cobertura cambial e concedia taxas de câmbio favorecidas para as remessas de rendimentos de investimentos diretos externos. Além disso, os capitais seriam registrados de acordo com as taxas de câmbio do mercado livre e teriam preferência para a transferência de câmbio ao exterior. Essas mesmas regalias também eram oferecidas para as remessas de amortizações e juros dos financiamentos externos concedidos aos setores prioritários. O governo, durante a implantação do Plano de Metas, lançou mão desse instrumento para incentivar os investimentos nas faixas prioritárias.

7. Através desse instrumento era possível contratar um financiamento em dólares com a garantia do governo, via BB, de manter a mesma taxa de câmbio no momento em que o depositante das divisas fosse desfazer a operação.

gestão macroeconômica e da fragilidade da situação do setor público. E, no lado político, a eleição de Jânio Quadros rompeu a estabilidade no Congresso, alicerçada na aliança PTB/PSD, e gerou uma forte crise a partir da renúncia do Presidente em agosto de 1961.

As medidas restritivas de combate à inflação e ao problema externo, anunciando novos rumos da política econômica, negaram a expansão dos meios de pagamento como forma de financiamento público e o apoio à industrialização. A regulação macroeconômica teria de ser repensada. A política fiscal voltou-se contra o déficit público e o seu financiamento via expansão monetária. O controle monetário pôs em xeque a ação do setor público e o funcionamento do sistema bancário atrelado à expansão monetária, bem como a solidariedade entre o financiamento público e os empréstimos ao setor privado. O desequilíbrio externo teria de ser enfrentado para permitir a retomada das importações e dos pagamentos externos sem comprometer as taxas de crescimento. Além disso, a maior participação do Estado na economia e os setores industriais recém-implantados demandavam novas regras de financiamento público e privado para fazer frente às mudanças da realidade socioeconômica.

A discussão dessas questões, embora presentes no triênio 1961/63, pouco avançou. O quadro de instabilidade política e a ausência de forças hegemônicas em condições de definir o rumo das reformas não permitiram encontrar saídas para a crise.

---

## 2 O regime militar e o Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg)

---

A solução autoritária da crise política abriu espaço às reformas e à reconstrução das bases de associação entre o Estado, o capital nacional e o capital internacional. O golpe militar de março de 1964 freou os impulsos de mudanças no pacto de poder; *congelou* a disputa por melhor distribuição regional e pessoal de renda, pela reforma agrária e pela ampliação dos gastos sociais e buscou recuperar o espaço do capital, recompondo as alianças em favor da acumulação acelerada. O Paeg<sup>8</sup>, desse ponto de vista, obteve grande sucesso. O plano, partindo do diagnóstico de inflação de demanda, tratou de enfrentar o processo inflacionário e reorganizar o quadro institucional. A política de combate à inflação, com conotação claramente ortodoxa, pautou-se pelo controle do défi-

---

8. O Paeg – Plano de Ação Econômica do Governo – contém as propostas do governo militar de reformas para a economia brasileira no período de 1964/1967.

cit público, dos salários e da expansão do crédito, como meio de reduzir a demanda e conter o aumento dos preços. A reorganização do quadro institucional, por outro lado, promoveu mudanças nas condições de financiamento da economia visando recuperar o poder de intervenção do Estado e incentivar a acumulação do setor privado nacional e do capital internacional.

As reformas nas áreas fiscal e financeira redesenharam a ordem institucional e desobstruíram o caminho de volta à expansão econômica sem alterar as características do modelo anterior de articulação do Estado com o capital privado nacional e estrangeiro. A reforma tributária elevou a carga tributária, centralizou os recursos na esfera federal e aumentou o controle sobre a política orçamentária, permitindo ampliar os gastos do Tesouro e o apoio ao setor privado, através de um complexo sistema de incentivos e subsídios direcionado a setores privilegiados, a regiões menos desenvolvidas e ao mercado financeiro. A nova política de preços e tarifas públicas, comprometida com preços realistas, reabilitou a capacidade de financiamento e de investimento do setor produtivo estatal (SPE). Os investimentos das estatais em infra-estrutura e nos setores de insumos básicos, aliados aos maiores gastos do Tesouro, recuperaram a força de articulação do Estado com o setor privado e desempenharam papel destacado na retomada do ciclo expansivo.

Além disso, as reformas institucionais deram maior controle e poder de decisão ao Estado sobre vasta gama de recursos financeiros. A nova ordem institucional (com o Banco Central e o Banco do Brasil como autoridades monetárias) criou dois importantes instrumentos de manipulação dos recursos financeiros: um deles, por meio da conta movimento<sup>9</sup> e, o outro, via o orçamento monetário<sup>10</sup> e o poder do Conselho Monetário Nacional<sup>11</sup> de decidir sobre matérias envolvendo gastos públicos. As autoridades monetárias passaram a dispor de amplos poderes para definir gastos, com recursos de ordem interna e externa, sem tramitação pelo Orçamento Geral da União aprovado pelo Congresso. Esse movimento se materializou graças ao acesso ao mercado financeiro internacional<sup>12</sup>, à criação das poupanças compulsórias (FGTS, PIS e PASEP) e à institucionalização do mercado de títulos da dívida pública com cláusula de

9. Conta vinculando o BB ao Banco Central que permitia àquele expandir as operações ativas além do montante dado pelo valor do seu passivo.

10. Peça contábil englobando as contas do recém-criado Banco Central e do Banco do Brasil.

11. O Conselho Monetário Nacional (CMN) foi um órgão colegiado criado no centro das reformas do Paeg, composto por membros do governo e do setor privado e presidido pelo Ministro da Fazenda, encarregado de traçar as diretrizes básicas do sistema financeiro e monetário nacional e responsável por aprovar o orçamento monetário.

12. A questão da vinculação externa da economia brasileira e a importância do mercado financeiro internacional serão discutidas no próximo item.

correção monetária. O lançamento da ORTN e da LTN criou a oportunidade de se usar a dívida mobiliária com dois objetivos: atender à política monetária e gerar recursos líquidos de livre manipulação pelo governo.

A mobilização dos recursos financeiros potencializou a ação e deu maior controle ao Estado sobre o financiamento da acumulação. As autoridades monetárias (Banco Central e BB) e as agências oficiais de crédito (BNDES, BNH, CEF, etc.) ocuparam papel central na intermediação financeira e tornaram-se as principais responsáveis pela oferta de capital de longo prazo ao capital privado e às outras esferas do poder público. Agindo como órgãos de fomento, através de grande variedade de fundos e programas, puderam, via *repasses*, influenciar o destino dos gastos e beneficiar diferentes setores considerados prioritários.

O mecanismo dos *repasses* tornou-se um dos pilares da intermediação financeira no País e gerou, a despeito da concentração dos recursos financeiros nas agências oficiais, uma estreita solidariedade de interesses com as instituições de crédito estaduais e privadas. Os agentes financeiros responsáveis pela aplicação final dos recursos recebiam generosos *spreads* e se livravam do risco de endividamento real junto ao público. As operações financeiras que serviam de base à expansão dos *repasses* eram de responsabilidade quase exclusiva das instituições oficiais e contratadas em termos reais, isto é, indexadas a índices de preços. Eram elas que assumiam o risco de *bancair* o passivo gerado pelo eventual descasamento entre as taxas de captação e aplicação dos recursos. As instituições financeiras privadas, por outro lado, receosas do descasamento entre a inflação e os índices de correção fixados pelo governo, fugiam das operações pós-fixadas (indexadas) e realizavam a maior parte da captação de recursos no mercado interno com operações pré-fixadas (em valores nominais).

O setor público tornou-se ainda o responsável por sustentar financeiramente grandes blocos de investimentos e setores prioritários na estratégia oficial. Apesar de as grandes empresas, principalmente estrangeiras, terem no autofinanciamento e nos recursos externos a base para ampliar a capacidade produtiva, o Estado atuou como repassador de fundos a setores fragilizados financeiramente. As empresas que financiavam as atividades produtivas no mercado de crédito ficaram sujeitas, com a introdução da cláusula de correção monetária, a não obter rendimento compatível com a indexação vigente, aumentando o risco de inadimplência. O governo, diante da falta de alternativa de financiamento não-indexado, passou a conceder créditos privilegiados.

A contratação em termos reais ao lado de repasse a taxas de juros favorecidas gerou um risco potencial de acumulação de passivos nas contas

públicas. Assim, as instituições públicas tornaram-se responsáveis pelo *spread negativo*<sup>13</sup>, dado pela diferença entre o custo de captação dos recursos, indexados à inflação ou ao câmbio, e o valor cobrado nesses empréstimos. Essa estratégia deu ao governo federal maior controle sobre o processo de acumulação, mas, em contrapartida, levou ao crescimento da dívida pública interna e externa, pois as agências oficiais arcavam com os encargos financeiros sempre que houvesse o descasamento, em termos de custos, das operações ativas e passivas. O problema iria se tornar mais grave nos momentos de inflação e de juros ascendentes, quando o custo de captação dos recursos usados nas operações ativas das autoridades monetárias e das instituições oficiais de crédito crescia e elevava os encargos do governo.

O controle federal sobre o excedente financeiro, por outro lado, redefiniu e deu um novo caráter às relações intergovernamentais. Os governos subnacionais perderam autonomia em matéria fiscal e tributária e tiveram de buscar outras fontes de financiamento para sustentar o volume de gastos acima do que seria possível prever, dada a estrutura tributária em vigor. Assim, o valor e o ritmo dos gastos dos governos subnacionais ficaram na dependência de recursos com origem em órgãos oficiais ou da contratação de operações de empréstimos internos e externos controlados e aprovados na esfera federal, com claros reflexos no plano político e na articulação entre as esferas de governo.

A maior participação das operações de crédito na estrutura de financiamento dos governos subnacionais intensificou a articulação financeira com a União e deu aos agentes financeiros estaduais lugar de destaque na intermediação dos *repasses* internos e externos. Eles se tornaram uma das peças da cadeia de relações de endividamento e credores majoritários dos governos subnacionais. Esse arranjo financeiro era conveniente a todos: os estados e municípios usaram-no para sustentar parte dos gastos sociais<sup>14</sup> e de infra-estrutura; ao governo central serviu de instrumento para *costurar* as alianças inter-regionais em defesa de seu projeto político; e os bancos estaduais, por sua vez, beneficiaram-se com a alavancagem das operações financeiras e com o aumento de rentabilidade. Mas, à medida que cresciam as operações ativas com o setor público, estreitou-se a vinculação entre as finanças dos estados e a saúde patrimonial dos seus agentes financeiros.

A articulação das empresas públicas e dos órgãos da administração descentralizada dos governos subnacionais com a União constituiu-se em outro elo

---

13. Cf. Adroaldo Moura da Silva (1979).

14. Parte dos gastos sociais deixou de ser financiada com recursos de origem fiscal e, portanto, sem custos, para ser financiada com recursos remunerados com juros e correção monetária.

da cadeia de relações financeiras intergovernamentais. As empresas vinculadas aos sistemas nacionais (energia e telecomunicações), aos setores historicamente identificados com a administração direta e presos aos recursos fiscais (transporte, saneamento e educação) e ao setor primário não dispunham de recursos próprios suficientes e eram atreladas às formas de articulação e à continuidade dos fluxos fiscais e financeiros federais.

As reformas institucionais de 1964/1967 buscaram ainda redesenhar a estrutura do sistema financeiro com o objetivo de garantir a alavancagem da poupança financeira e do crédito às empresas e aos consumidores. A nova configuração do sistema financeiro, baseada no modelo americano, era compartimentalizada, com os bancos comerciais atuando, fundamentalmente, nas operações de financiamento de curto prazo e do capital de giro das empresas; as financeiras, no crédito ao consumo de bens duráveis; e os bancos de investimentos, nos créditos de longo prazo com recursos provenientes de depósitos a prazo com correção monetária e de capital externo. O Sistema Financeiro da Habitação apoiaria a construção civil com os recursos mobilizados através da caderneta de poupança, FGTS e as letras imobiliárias. Ainda se depositava enorme esperança no fortalecimento do mercado de ações, que seria impulsionado por meio de fundos de investimentos criados com deduções do Imposto de Renda, como forma de capitalização das empresas e captação de recursos de longo prazo.

A reforma pressupunha a existência de garantia de taxas de juros reais positivas às aplicações como forma de incentivar a poupança financeira. Coube à cláusula de correção monetária cumprir esse papel. Esse instrumento se constituiu em um traço marcante do sistema financeiro brasileiro por diferenciar os devedores em valores reais ou nominais, por beneficiar os que tinham acesso ao dinheiro não indexado e, sobretudo, por eliminar o risco do credor e garantir a valorização monetária das aplicações financeiras. A correção monetária tornou-se fator de atração dos recursos financeiros ociosos e uma barreira à fuga de capitais para outros mercados. A incerteza diante da inflação levou o público a fugir do *dinheiro velho*, não indexado, reduzindo as aplicações em ativos monetários (papel-moeda e depósitos à vista), e a buscar a garantia oferecida pelo *dinheiro novo*, favorecendo a expansão da poupança financeira, a colocação de ativos não monetários e o crescimento dos financiamentos público e privado, responsáveis pela mudança do sistema financeiro brasileiro a partir do final dos anos 60.

Os resultados da reforma financeira não foram, sem dúvida, os esperados por seus formuladores. A proposta de fortalecimento do mercado de capitais pouco avançou e o financiamento de longo prazo manteve as mesmas caracte-

rísticas do momento anterior, continuando atrelado à oferta de crédito externo e do setor público. Mas alguns avanços merecem destaque: a colocação dos ativos não monetários e a expansão do financiamento à construção civil (via SFH) e aos bens de consumo duráveis (via crédito direto ao consumidor). Sem dúvida, o maior dinamismo do mercado de crédito, ao lado dos maiores gastos das estatais, impulsionou a demanda e favoreceu a retomada do ciclo expansivo através da ocupação da capacidade produtiva construída no governo Juscelino.

As mudanças introduzidas pelo Paeg também alteraram a articulação com o mercado financeiro internacional. Nos anos do Plano de Metas, os problemas externos foram contornados com empréstimos de agências oficiais internacionais e com o aporte de capital estrangeiro favorecido pela Resolução 113. No entanto, a valorização cambial e a queda do preço do principal produto de exportação brasileira (café) levaram à crise do balanço de pagamentos, cuja superação só se deu a partir da renegociação da dívida externa, já no regime militar, e da definição de nova forma de articulação com a economia internacional.

A expansão do eurodólar abriu o caminho aos países em desenvolvimento para se livrarem das amarras dos empréstimos oficiais e ampliarem as relações com os grandes bancos que se internacionalizavam e buscavam negócios no mercado mundial. O governo facilitou a contratação de empréstimos via a Lei 4.131<sup>15</sup> e criou a Resolução 63, em 21/8/67, permitindo às instituições financeiras instaladas no País contratarem empréstimos no exterior e efetuarem repasses internamente, em parcelas, e sem vinculação a projetos e programas específicos. A medida *colou* o mercado nacional ao mercado financeiro internacional e garantiu oportunidades de financiamento às empresas sem acesso direto ao mercado externo. O menor custo incentivou a captação dos empréstimos externos e inibiu as mudanças no sistema financeiro nacional. Os recursos externos mantiveram o espaço no financiamento de longo prazo da economia brasileira, ocupando o lugar destinado aos bancos de investimento na proposta original da reforma.

A explosão do volume de operações bancárias internacionais garantiu o acesso a novos empréstimos e o financiamento do desenvolvimento. Desse modo, o problema da restrição externa, grave no governo JK, foi, aparentemente, superado graças à oferta abundante de crédito dos bancos internacionais. A economia, livre das amarras externas, ganhou autonomia para avançar o projeto de desenvolvimento e caminhar na implantação da indústria pesada. A disponibilidade de recursos líquidos, captados no mercado internacional e no interno, abriu espaços à alavancagem

---

15. A Lei 4.131 de 1962 regulamenta as operações de empréstimos contratadas por empresas diretamente no exterior.

das operações das instituições financeiras públicas e privadas e à ampliação das relações de endividamento das empresas e famílias.

---

### 3 O milagre econômico

---

As reformas do Paeg e a alta liquidez do mercado financeiro internacional criaram a sensação de que o País havia superado a restrição externa e obtido autonomia para crescer. O novo Ministro da Fazenda, Delfim Neto, soube usar o momento e definiu como estratégia políticas monetária e fiscal expansionistas. O sucesso na tentativa de recuperar o crescimento, a partir do aumento da demanda agregada e da utilização da capacidade ociosa herdada da fase anterior, favoreceu a recomposição dos interesses do Estado e do capital privado.

A estabilidade macroeconômica e o aumento da demanda corrente e dos investimentos públicos e privados levaram a economia a uma fase de euforia, com o crescimento do PIB alcançando a surpreendente taxa média de 10,9% a.a. no período 1968/1973. O crescimento, ao lado da queda da inflação e do fim dos problemas externos, devolveu a visão otimista sobre o futuro e a certeza de se retomar a trilha de construção de uma nação desenvolvida. A crise havia sido apenas um acidente de percurso e estava superada. O caminho, agora, era aproveitar a onda favorável e devolver a economia brasileira ao seu destino.

O Estado, apoiado no domínio da massa de recursos fiscais e financeiros, participou ativamente do movimento de acumulação, articulando os diferentes blocos de capital e orientando as decisões de investimentos. Primeiro, o aumento dos gastos públicos na formação bruta de capital fixo, incluindo as empresas estatais e os governos subnacionais, contribuiu para impulsionar os investimentos urbanos, a indústria de construção civil e outros setores em que a demanda estatal era parte relevante do faturamento. Segundo, o governo usou vários instrumentos de política econômica objetivando incentivar e orientar o conjunto dos investimentos privados. A política expansionista de crédito das instituições públicas, com taxas de juros favorecidas, garantiu o financiamento de longo prazo e o apoio a projetos prioritários. As autoridades monetárias, trabalhando como unidades de fomento, via fundos e programas, deram suporte financeiro à agricultura e estimularam o crescimento do setor. O complexo sistema de incentivos, incluindo isenções, subsídios e créditos fiscais, beneficiou os investimentos do setor industrial e incentivaram as exportações. Assim, o governo usou os recursos disponíveis para apoiar financeiramente os investimentos, dividir parte dos riscos do empreendimento e dar segurança ao cálculo capitalista,



reafirmando o estilo de desenvolvimento baseado na articulação do Estado, com o capital privado nacional e o capital estrangeiro de anos anteriores.

A estratégia expansionista foi reforçada pela atuação do setor privado. O sistema financeiro privado cumpriu adequadamente as tarefas de criar crédito com base nas relações de débito e crédito das empresas e famílias e de intermediar as transferências de capital de empréstimos entre os agentes superavitários e deficitários, a partir da diversificação e da ampliação dos ativos financeiros. A forte expansão do crédito, como mostra a Tabela 2, através do sistema do BNH, das financeiras e dos bancos comerciais e de investimentos garantiu o financiamento à atividade imobiliária urbana, aos bens de consumo durável e à produção corrente, atuando como fator de aumento da demanda agregada.

A expansão do mercado de eurodólar garantiu o crédito de longo prazo e a geração de recursos líquidos necessários ao financiamento das atividades dos setores público e privado. O acesso fácil ao crédito internacional, aliado ao *boom* sincronizado das economias avançadas, à internacionalização das empresas e à expansão do comércio mundial, criou condições favoráveis ao crescimento da economia brasileira. Foi viável financiar o déficit corrente do balanço de pagamentos<sup>16</sup> e conter a inflação, bem como ampliar as importações, sobretudo de bens de capital, sem enfrentar, no período, problemas de ordem externa.

**TABELA 2** Evolução real das taxas de crescimento dos empréstimos e financiamentos ao setor privado (1), segundo instituições 1967-1978

Instituições	Em porcentagem				
	1967/1964	1970/1967	1973/1970	1976/1973	1978/1976
Banco Comerciais	11,71	19,16	22,84	13,03	0,33
Banco Comerciais Oficiais	-	-	21,20	18,16	0,84
Banco Comerciais Privados	-	-	23,78	9,96	0,02
Banco do Brasil	7,13	41,07	16,03	26,64	2,91
Banco de Investimento	3,58	60,14	49,61	9,34	0,09
SFH	-	95,80	35,04	28,98	2,22
CEF	-	21,15	27,29	10,39	25,54
Caixa Econômica Estadual	-	21,38	60,43	25,42	6,69
Financeiras	-	31,54	51,03	2,99	3,03
BNDES	7,10	53,07	3,77	72,07	2,49

Fonte: Tavares (1978, p. 155).

(1) A preços de 1970.

16. O déficit em conta corrente em relação ao PIB alcançou: 1.22% em 1970; 2.47% em 1971; 2.39% em 1972; e 2.02% em 1973.

O uso intensivo dos recursos externos no financiamento do crescimento e na ampliação das reservas internacionais não se realizou sem custo. A entrada de capitais, em valor superior às amortizações e ao déficit em conta corrente, marcou o primeiro momento de articulação da dívida externa com a dívida interna. O governo, preocupado com o aumento da liquidez dos agentes privados e com os saldos não utilizados das agências e fundos oficiais, lançou mão dos títulos da dívida pública para conter a expansão da base monetária, elevando a dívida interna e promovendo uma troca de haveres com os aplicadores<sup>17</sup>. As autoridades monetárias, ao lançarem títulos com valor acima do que seria necessário à execução orçamentária, ampliaram os recursos à sua disposição, mas, por outro lado, se endividaram, colocando no mercado ativos financeiros (títulos), com rentabilidade real, que serviam de base para elevar a liquidez financeira e impulsionar a *moeda indexada*. A existência desses títulos, líquidos e sem risco, passou a ser uma característica do sistema financeiro nacional, viabilizando a manutenção do dinheiro como reserva de valor e instrumento de valorização de si mesmo.

O aumento da dívida interna e externa nesse primeiro momento não foi visto, na versão oficial, com preocupação. Afinal, a economia apresentava excelente desempenho. A indústria brasileira obteve posição de destaque entre os países em desenvolvimento e o desejo de alcançar o patamar de nação industrializada parecia próximo de ser concretizado. O setor industrial cresceu a uma taxa média de 12,6% a.a. no período de 1967/1970 e a um ritmo mais alto (14%) na fase de auge do ciclo (1971/1973). A dinâmica industrial pouco variou em relação ao Plano de Metas: os setores de bens de consumo duráveis e bens de capital lideraram o crescimento, e a lógica de expansão foi dada pela convergência dos investimentos do setor privado estrangeiro e do setor público, arrastando em conjunto o investimento privado nacional (Tabela 3).

O sucesso do desempenho industrial não escondeu, no entanto, as dificuldades. A estrutura industrial progrediu pouco e continuou a sentir a ausência de parte do segmento de bens de capital e de insumos básicos, bem como da área de petroquímica. Além disso, não houve um esforço significativo de promoção de P&D. Manteve-se, mesmo com a estabilidade da base técnica, baixa a capacitação de gerar inovações tecnológicas, revelando sinais de fragilidade sistêmica e dependência tecnológica do exterior. O avanço industrial continuou preso às decisões de investimento do Estado e às condições de associação com o capital internacional.

---

17. Cf. Pereira (1974).

**TABELA 3** Crescimento da indústria de transformação  
1965-1977

Indústria	Em porcentagem			
	1965 / 1967	1967 / 1970	1971 / 1973	1974 / 1977
I. Bens de consumo	4,80	11,60	12,30	4,50
1. durável	13,40	21,90	25,50	5,50
1.1 transporte	13,10	23,90	24,50	-1,00
1.2. elétricos	13,90	17,40	28,50	16,00
2. não durável	3,60	9,70	9,10	4,20
II. Bens de produção	9,10	13,70	15,70	8,60
1. capital	4,50	13,70	22,50	8,40
2. intermediários	10,80	13,70	13,20	8,70

Fonte: Bonelli e Werneck (1978).

### 3 O Período do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)

Os anos do milagre econômico, apesar das altas taxas de crescimento, não colocaram o Brasil entre as economias desenvolvidas. O esforço de construção de um país industrializado teria de ser levado adiante, buscando superar as dificuldades de continuidade do crescimento. A proposta do II PND, fiel à idéia da Nação como um projeto a construir, delineou os passos seguintes. O objetivo foi dar seqüência à montagem de um padrão industrial semelhante ao dos países avançados, com a implantação da petroquímica, de novos segmentos de bens de capital e de insumos básicos e a correção dos desbalanceamentos da organização industrial, com o progressivo fortalecimento do capital nacional com o apoio do Estado.

A estratégia implicava maior participação da grande empresa nacional que, articulada com o Estado e com o capital estrangeiro, formaria o tripé responsável por alavancar os gastos prioritários. Além disso, seriam privilegiados os investimentos no setor de bens de capital, com o intuito de elevar o seu peso na estrutura industrial e capacitá-lo a desempenhar o papel de setor estratégico na dinâmica industrial. O crescimento do setor de bens de capital deveria ampliar a capacidade de inovação tecnológica, atender à demanda interna, aliviando a pressão sobre o balanço de pagamentos, e sustentar a continuidade em longo prazo da expansão capitalista. Na visão dos autores, o plano seria a última etapa da trajetória, iniciada com o Plano de Metas, de construção de uma estrutura

industrial madura, compatível com a dos países avançados, capaz de dar autonomia ao capitalismo brasileiro e lançar o País como potência mundial.

Desse ponto de vista, as razões de adoção do II PND são anteriores à crise do petróleo e não devem ser vistas como simples justificativa de entrada de recursos para financiar os desequilíbrios externos. O governo Geisel, apesar das dificuldades do cenário internacional, defendeu a viabilidade do projeto nacional-desenvolvimentista, certo de que projetaria o Brasil como potência emergente, com estabilidade política e grandes oportunidades de investimentos, criando as condições para atrair o fluxo de capitais e financiar os presumíveis déficits em conta corrente. Nesse sentido, o plano, no curto prazo, dependia das condições de articulação externa. O governo, confiante na pouca durabilidade da crise, acreditou que o financiamento no mercado internacional atenderia às necessidades do balanço de pagamentos e afastaria o risco de crise externa, garantindo a viabilidade do crescimento, até o momento em que a maturação dos investimentos em *tradables*, a política de *export-drive* e a alteração da estrutura energética levassem à superação da dependência do financiamento externo.

O II PND ainda teria diante de si outra ordem de questões. Os problemas de curto prazo<sup>18</sup>, após os anos de crescimento acelerado do milagre, dificultavam a implementação das metas do governo. A reversão cíclica da economia reduzia o raio de manobra do Estado e elevava o descontentamento dos empresários diante de margens mais estreitas na composição de interesses numa fase de queda de crescimento, com reflexos negativos sobre a expectativa de novos investimentos. A aceleração inflacionária passou a merecer maior atenção e subiu na hierarquia entre os elementos componentes da tática de política econômica, colidindo com a estratégia e ameaçando a continuidade do plano. E, finalmente, o aumento das taxas de juros e a ameaça de descontrole das contas externas conflitavam com as metas estabelecidas pelo programa de investimentos.

Os problemas de curto prazo e a crise mundial colocaram barreiras à proposta do II PND de mudar o padrão de desenvolvimento industrial e, ao mesmo tempo, manter o crescimento da economia. A decisão de levar adiante o plano, independentemente das dificuldades internas e externas, ampliou o grau de incerteza e comprometeu parte dos investimentos privados, colocando o Estado como responsável por sustentar um volume de gastos muito acima do que seria viável diante das condições de financiamento vigentes, bem como por atrair os recursos externos para *fechar* o balanço de pagamentos. A dificuldade de conciliar esses objetivos acabou resultando na deterioração do finan-

18. Ver para esta discussão Lessa (1998): 91

ciamento público e na captação crescente de recursos externos em condições de alto risco.

O II PND, apesar do papel reservado aos gastos públicos, não introduziu mudanças nas condições de financiamento público. Tratou, simplesmente, de ampliar a centralização dos recursos fiscais e financeiros<sup>19</sup>, dando ao Estado maior poder de direcionar os gastos e de utilizá-los como instrumento de cooptação política ou de apoio aos segmentos comprometidos com a estratégia. A estrutura de financiamento, criada nas Reformas de 1964, foi utilizada à exaustão para sustentar os gastos públicos e atender à demanda de recursos do setor privado. O Estado, sem uma estrutura própria de financiamento capaz de suprir o total de suas operações, recorreu à continuidade do endividamento interno e externo como meio de sustentar as obrigações com os novos investimentos e o apoio ao capital privado. A *fuga para frente*<sup>20</sup>, através do crescente endividamento, foi o caminho utilizado no esforço de defender o plano e evitar o acirramento das contradições do pacto desenvolvimentista.

A estratégia do governo enfrentou dificuldades quando se acentuou o movimento de desaceleração e se tornou mais difícil conciliar a manutenção das taxas de crescimento da economia com o equilíbrio das contas externas e o controle da inflação. Nesse momento, agudizou-se a oposição entre a tática e a estratégia, com as medidas de combate à inflação e ao déficit em conta corrente ganhando destaque. Mas a decisão do governo de preservar as metas do II PND determinou limites à política econômica, daí a inviabilidade de levar às últimas conseqüências a política contracionista defendida por Simonsen. Na verdade, o Ministro da Fazenda utilizou as políticas monetária, cambial e fiscal para afastar os riscos da aceleração inflacionária e da crise externa, porém sem negar a proposta de consolidação da estrutura industrial brasileira. O uso dos instrumentos de política econômica, nos limites em que foram colocados, acirrou as contradições internas e as dificuldades de financiamento do setor público, sem afastar a ameaça da inflação e da crise externa.

O aumento da taxa de juros e o controle da oferta monetária, usados com o intuito de direcionar a demanda de crédito ao exterior e permitir o financia-

---

19. As principais medidas nesse sentido foram: i) reforçou o domínio das relações intergovernamentais através do maior controle sobre o endividamento e sobre os gastos dos estados e municípios realizados com recursos do FPE e FPM; ii) acabou com a vinculação de recursos a áreas específicas e criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND) para gerir os recursos disponíveis; iii) transferiu o PIS/Pasep para o BNDES e ampliou sua ação de financiamento com a criação das três subsidiárias Fibase, Embramec e Ibrasa; e iv) aumentou a força de articulação do BNDE com os bancos estaduais e com o setor financeiro privado através dos repasses.

20. Cf. Fiori (1993).

mento do balanço de pagamentos, elevaram o custo do crédito interno, forçando o governo a ampliar o crédito subsidiado a setores prioritários na estratégia oficial e a atender à demanda de segmentos fragilizados pelo aumento dos custos financeiros. O Estado, preocupado em manter as exportações e preservar a articulação entre os investimentos públicos e privados, expandiu o montante das operações de empréstimos com *spread negativo*, financiadas com a colocação de títulos da dívida pública, com o objetivo de dar sustentabilidade à estratégia oficial.

Por outro lado, o diferencial de custo entre as operações no mercado interno e no externo, sobretudo depois de 1976, quando cresceu a liquidez internacional, ocasionou a entrada de recursos externos acima do que seria necessário no financiamento do déficit em transações correntes<sup>21</sup>, provocando o aumento da liquidez interna e colocando em risco as metas monetárias consideradas compatíveis com a inflação esperada. As autoridades, diante da ameaça de estouro das metas monetárias e presos à idéia de que pressionariam a inflação, viram-se forçadas a ampliar a colocação de títulos da dívida pública, em grande parte com correção cambial, desencadeando pressões altistas permanentes sobre a taxa de juros. A elevação da taxa de juros, por sua vez, reforçou a necessidade de o governo atender aos setores fragilizados pelo aumento dos custos financeiros, ampliando o valor dos subsídios fiscais e financeiros e as operações com *spread negativo*, dando origem ao que ficou conhecido como *ciranda financeira*.

Esse mecanismo permitiu a valorização do capital dos setores com liquidez e gerou maior dolarização da estrutura ativa e passiva dos agentes econômicos. Enquanto o setor público ampliava o endividamento em dólares, os agentes líquidos podiam recorrer às aplicações em títulos da dívida pública com correção cambial (ORTNs cambiais), preservando os ativos no curtíssimo prazo e podendo se proteger (fazer *hedge*) contra eventuais mudanças no câmbio. A aceleração da especulação financeira acabou comprometendo a atuação das autoridades monetárias: elevou os encargos da dívida pública e aumentou a entrada de recursos externos, bem como o diferencial entre os custos de captação a taxas reais e as aplicações a taxas subsidiadas em favor de setores em condições de pressionar o governo. O resultado foi, ao contrário do que buscavam as autoridades econômicas, o crescimento da liquidez que se pretendia contrair com a colocação dos títulos públicos.

---

21. Cf. Cruz (1984).

A opção de manter o câmbio valorizado, com o objetivo de não alimentar a inflação, conservar os custos de importação dos equipamentos e matérias-primas e facilitar a demanda de crédito no exterior, embora coerente com a estratégia, trouxe problemas às atividades exportadoras, reforçando a tendência de criação de maiores subsídios, com impacto na receita tributária. O corte de crédito e a repressão aos preços públicos, também utilizados como política antiinflacionária, fomentaram os conflitos internos e criaram dificuldades às condições operacionais das empresas estatais. O reajuste das tarifas abaixo dos índices da inflação gerou uma transferência de renda ao setor privado e mudanças na estrutura de financiamento das estatais, com perda de participação dos recursos próprios e aumento dos empréstimos externos. As empresas estatais foram forçadas ao endividamento no exterior com o propósito de sustentar os investimentos planejados e cumprir o papel a elas destinado no II PND, e, simultaneamente, servir ao financiamento do balanço de pagamentos, atraindo o capital necessário para *fechar* as contas externas.

A atuação do Estado e o uso dos instrumentos de política econômica em defesa da estratégia oficial, sem se promover mudanças nas condições de financiamento, levaram à formação de um imenso passivo interno e externo de responsabilidade do setor público. Primeiro, o processo de *estatização da dívida externa*, com a participação progressiva das empresas e bancos públicos na captação de recursos no mercado financeiro internacional e a expansão dos depósitos em moeda estrangeira no Banco Central<sup>22</sup>, colocou o setor público em posição frágil diante de alterações do câmbio. Segundo, a articulação da dívida interna com a externa e o custo do giro da dívida, aliado ao uso dos títulos no financiamento das operações ativas das autoridades monetárias, levaram à ampliação da dívida interna. Finalmente, as estruturas de financiamento dos estados e municípios *descolaram* dos recursos atrelados à estrutura fiscal e aos preços e tarifas públicas e passaram a depender da continuidade do fluxo de empréstimos internos e externos<sup>23</sup>.

Os sinais de fragilidade na condução da política econômica ganharam dimensão no final dos anos 70, com a deterioração das condições de financiamento interno e os problemas de balanço de pagamentos. No plano interno, os

---

22. As Resoluções 432 e 230, criadas em 1976 como incentivo à captação de recursos no exterior, permitiam a empresas e bancos privados manter depósitos em moeda estrangeira no Banco Central, que se tornava o responsável pelos encargos decorrentes durante o tempo de vigência dos depósitos. Esses recursos ganharam expressão, sobretudo, no momento de instabilidade cambial marcado pela má desvalorização decretada em 1979.

23. Cf. Lopreato (2002).

instrumentos usados em favor dos diferentes interesses perderam graus de liberdade e *amarraram* as políticas monetária, fiscal e cambial, explicitando os limites em se obter os recursos necessários à intervenção do Estado. A retração da carga tributária, como consequência da desaceleração econômica e do volume de incentivos e subsídios fiscais, e o comprometimento de parte crescente dos títulos públicos com a reciclagem da própria dívida reduziram o valor dos recursos líquidos à disposição do governo e não deixaram outro caminho para se evitar a expansão monetária senão contrair os gastos públicos e as operações ativas das autoridades monetárias.

A questão externa, no entanto, era o problema mais difícil. A política de crescimento com endividamento apresentou sinais de esgotamento, em razão do aumento do déficit em transações correntes e da dependência do setor público, fortemente endividado em moeda estrangeira, da rolagem dos empréstimos externos. Assim, a fragilidade da economia brasileira, no plano externo, colocava-se sob duas óticas. Em primeiro lugar, o fundamental, do ponto de vista macroeconômico, era a dificuldade de assegurar a entrada de recursos externos para financiar o balanço de pagamentos, devido aos crescentes déficits em transações correntes provocados pela deterioração da balança comercial e das relações financeiras com o exterior. A balança comercial, em 1979, depois de um relativo equilíbrio no ano anterior, voltou a apresentar déficit em função do novo choque do petróleo e da deterioração dos preços das mercadorias exportadas em relação aos preços das importações. A enorme rigidez da pauta de importação, como mostra a Tabela 4, não deixava antever uma solução favorável a curto prazo do problema do déficit comercial, sem se recorrer à redução do nível de atividade econômica com o intuito de reduzir o déficit.

**TABELA 4** Importações, segundo principais produtos  
Brasil - 1973-1980

Produtos	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Globais (Us\$ B.)	6.192	12.641	12.210	12.383	12.023	13.683	18.083	22.955
Comb. Minerais (%)	12,40	23,40	25,40	31,00	33,90	32,80	37,50	44,40
Matérias-Primas (%)	42,50	45,00	35,70	32,80	32,50	33,10	32,90	30,80
Bens de Consumo (%)	10,50	6,90	6,70	7,00	7,70	8,10	8,70	5,70
Bens de Capital (%)	34,60	24,70	24,70	29,20	25,80	26,00	20,90	19,10

Fonte: Cacex apud Carneiro (1992).



Além disso, houve uma rápida deterioração das relações financeiras externas. A mudança da política econômica americana em 1979, conhecida como a política do dólar forte, levou ao aumento das taxas de juros internacionais (com a *prime rate* saltando do nível de 6% em 1978 até atingir 18% em 1982) e ao crescimento dos gastos com amortizações e juros da dívida externa<sup>24</sup>. A expansão das necessidades de financiamento externo líquido, determinada, sobretudo, pelo custo do serviço da dívida externa, como mostra a Tabela 5, inviabilizou a política adotada até aquele momento de contínuo endividamento externo. A pressão dos bancos internacionais, diante do agravamento das contas externas, deixou claro que a trajetória de crescimento da economia era de difícil sustentabilidade, dado o estreito raio de manobra das autoridades para financiar o déficit em transações correntes sem a adoção de uma política recessiva capaz de reduzir a carência de recursos externos.

Em segundo lugar, a restrição externa, na ótica microeconômica, colocava em risco o financiamento do setor público, fortemente atrelado à continuidade do endividamento. A deterioração da estrutura de financiamento público, sobretudo das empresas estatais, não deixava outro caminho senão apelar à *rolagem* dos empréstimos, devido à incapacidade dos órgãos de gerar recursos próprios ou de ter acesso a transferências oficiais que lhes permitissem pagar os encargos e evitar o agravamento da situação financeira.

A dependência externa revelou-se, assim, tanto em termos do balanço de pagamentos como em relação ao financiamento do setor público. A vulnerabilidade da economia brasileira, aliada à tendência recessiva do quadro econômico internacional após a mudança da política americana, explicitou os limites da proposta do II PND. Deixou de ser viável contar com o financiamento externo a fim de sustentar o projeto de desenvolvimento e de alimentar o total dos gastos do Estado usado na construção da rede de interesses articulada por repasses, favores e incentivos públicos. A negativa dos bancos internacionais em manter o ritmo de expansão dos empréstimos levou o governo, em 1981, a alterar a política econômica, adotando medidas recessivas, objetivando a redução das necessidades de financiamento externo. A inflexão do movimento expansivo da economia mostrou a inviabilidade da política oficial responsável por arrastar os investimentos privados e sustentar o dinamismo da economia a partir do investimento autônomo do Estado, mantido, basicamente, pelo setor produtivo estatal.

---

24. O aumento das taxas de juros internacionais contaminou não apenas os empréstimos futuros, mas a quase totalidade do estoque da dívida, uma vez que a maior parte dos empréstimos era contratada a taxa de juros flutuantes, repactuada a cada seis meses.

**TABELA 5** Balanço de pagamentos  
Brasil - 1978-1985

Discriminação	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
1. Balança Comercial	-1,024	-2,84	2,823	1,202	780	6,47	13,09	12,486
2. Balança de Serviços <sup>a</sup>	-2,365	-3,014	-3,43	-3,233	-4,173	-3,165	-2,54	-2,675
3. Transf. Unilaterais	71	18	168	199	-8	108	171	150
4. Saldo (1+2+3)	-3,318	-5,835	-6,085	-1,832	-3,401	3,413	10,72	9,961
5. Obrigações Financ.	-8,02	-10,57	-11,321	-15,403	-18,305	-16,418	-16,418	-18,15
5.1. Juros <sup>b</sup>	-2,696	-4,186	-6,311	-9,161	-11,353	-9,555	-10,203	-9,659
5.2. Amortizações	-5,324	-6,385	-5,01	-6,242	-6,952	-6,863	-6,468	-8,491
6. Necessidade de financiamento externo líquido (4-5)	-11,338	-16,405	-17,406	-17,235	-21,706	-13,006	-5,951	-8,19
7. Financiamento	11,338	16,405	17,406	17,235	21,706	13,006	5,951	8,19
7.1. Investimentos <sup>c</sup>	1,071	1,491	1,121	1,584	991	664	1,077	720
7.2. Empréstimos e financiamento de médio e longo prazos <sup>d</sup>	13,811	11,228	10,596	15,553	12,515	6,708	10,401	7,078
7.3. Capitais de curto prazo e outros	1,358	601	2,561	1,135	-259	899	-5,228	-2,404
7.4. Movimento de reservas <sup>e</sup>	-4,263	3,215	3,472	-625	4,651	-273	-7,168	573
7.5. Operações de Regularização <sup>f</sup>					4,177	3,337	6,468	2,627
7.6. Juros atrasados						2,34		
7.7. Erros e omissões	-639	-130	-343	-414	-368	-670	403	-405
Memo: Fluxo Líquido de Crédito <sup>g</sup>	8,487	4,844	5,586	9,312	9,74	3,183	10,4	1,214

**Fonte:** Bacen, Boletim Mensal, vários números. Relatório Anual de 1989; Brasil- Programa Econômico, março/92; apud Baer (1993).

(a) Exclui pagamentos líquidos de juros e lucros reinvestidos.

(b) Não inclui atrasados.

(c) Não inclui reinvestimentos.

(d) Inclui o refinanciamento de amortizações.

(e) Aumento de reservas (-).

(f) A partir de 1982 as operações de regularização (ou operações compensatórias) incluem financiamentos do BIS, FMI, Tesouro Americano, bridge-loans e refinanciamentos não voluntários dos bancos.

#### 4 A ruptura das condições de financiamento

A mudança do quadro econômico ganhou contornos definitivos com a moratória do México, em setembro de 1982, quando os bancos internacionais suspenderam todos os financiamentos voluntários em favor dos países endividados. Essa decisão fez a economia perder a condição de receptora de capitais externos, comprometendo a principal fonte de recursos líquidos do Estado. A ruptura das condições de financiamento internacional provocou o fim do fluxo de recursos externos responsável

por atender, no plano macroeconômico, às obrigações do balanço de pagamentos e, no plano microeconômico, à *rolagem* dos compromissos externos das entidades públicas e privadas até então sustentados com recursos *novos*.

A estratégia de crescimento, a partir desse momento, inviabilizou-se. O governo, sem os recursos externos para *fechar* o balanço de pagamentos, optou por uma política econômica recessiva a fim de eliminar o déficit em transações correntes. Por outro lado, o Estado, como principal devedor externo, tornou-se o epicentro da crise e perdeu a capacidade de sustentar o padrão de intervenção anterior. O colapso das condições de financiamento público retirou do Estado o poder de comandar o desenvolvimento e de levar adiante a estratégia, articulando interesses, oferecendo condições favorecidas a setores prioritários e sustentando elevados níveis de investimentos.

A crise explicitou o esgotamento das condições de financiamento e das articulações responsáveis pela construção da estrutura industrial pesada iniciada com o Plano de Metas. A situação do financiamento público, as articulações envolvendo Estado, capital nacional e capital estrangeiro, bem como as relações com a economia mundial, foram colocadas em xeque e teriam de ser revistas. O movimento interno refletiu tanto a deterioração fiscal como a exaustão da forma de intervenção do Estado na economia. No plano internacional, a crise da dívida global determinou mudanças na articulação com a economia mundial. O Brasil deixou de ser receptor de capitais e passou a ter a obrigação de gerar os saldos comerciais a serem transferidos ao exterior como pagamento da dívida. Em outras palavras, o fim do fluxo de recursos externos destruiu a base das relações institucionais e financeiras, criadas com as reformas do Paeg, responsáveis por alimentar a articulação do governo central com o setor privado e com as outras esferas de governo.

A crise externa mostrou como a construção da complexa estrutura industrial, com características próximas às de economias maduras, não conseguiu romper a dependência de uma economia, como a brasileira, de capitalismo tardio. A autonomia externa, que se acreditava possível de ser alcançada com o esforço de industrialização, revelou-se uma ilusão, explicitando os limites da estratégia de desenvolvimento. Particularmente, é preciso refletir sobre os avanços e limites do II PND. O governo, ao decidir não mexer com a estrutura de financiamento e não ser capaz de arbitrar perdas, acabou levando os instrumentos financeiros à exaustão e aumentando a dependência dos recursos externos. O acesso ao financiamento externo abriu caminho à ampliação do papel do Estado e à incorporação de amplo leque de interesses, através da expansão dos gastos públicos, dos incentivos e de outros mecanismos de proteção a todo um conjunto

de setores. Talvez em nenhum outro momento tenha se expressado de forma tão clara a incapacidade do Estado em arbitrar perdas e romper com interesses previamente estabelecidos. O esforço de se levar adiante projetos meritórios ao lado de programas e projetos mal dimensionados, associado à incapacidade de impor perdas e de definir prioridades, acabou comprometendo as condições de financiamento e a força do Estado como ator central do processo de desenvolvimento.

Além disso, há limites na estratégia industrial do II PND. O objetivo restringiu-se, o que já não era pouco, a completar a estrutura industrial característica do pós-guerra, com a base técnica da Segunda Revolução Industrial, incorporando o setor petroquímico e incentivando as áreas de bens de capital e insumos básicos. Porém, não se deve extrair desse esforço a determinação de romper o paradigma tecnológico da indústria até então instalada no País nem avançar propostas capazes de garantir o poder de competitividade do parque industrial brasileiro, dando capacidade às empresas “*de formular e implementar estratégias concorrenciais, que lhe permitam conservar, de forma duradoura, uma posição sustentável no mercado*”<sup>25</sup>. Na verdade, o esforço tecnológico acumulado durante a fase de industrialização ficou restrito ao necessário à produção propriamente dita e não conduziu as empresas brasileiras a desenvolverem capacidade de inovação. A debilidade das empresas nacionais em

desenvolver novos processos e produtos, aliado à ausência de padrão nítido de especialização da estrutura industrial brasileira e à sua deficiente integração com o mercado internacional, constituía-se em elemento potencialmente desestabilizador do processo de industrialização brasileiro. (COUTINHO, 1994, p. 30).

O II PND, apesar de consolidar uma estrutura industrial complexa e integrada, capaz de diferenciar o Brasil no âmbito da América Latina, pouco contribuiu no sentido de capacitar a indústria a se engajar dinamicamente num processo de inovação da base tecnológica, com condições de responder aos novos requisitos de competitividade colocados pela concorrência no âmbito mundial. A ausência desses requisitos acabou por inibir a possibilidade de a indústria brasileira vir a ocupar espaços na nova onda de inovações tecnológicas capitaneada pela indústria eletroeletrônica, frustrando os anseios de crescimento com autonomia. A incapacidade de seguir adiante, no momento em que se confrontou com a crise dos anos 80, revelou os limites da estratégia e recolocou a questão da dependência externa que se pretendia negar quando se definiu o projeto de industrialização.

25. Cf. Coutinho (1994, p. 18).

## Referências bibliográficas

---

BAER, M. *O rumo perdido: a crise fiscal e financeira do estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

BONELLI, R.; WERNECK, D. Desempenho industrial - Auge e Desaceleração nos anos 70. In: SUZIGAN, W. (Ed.). *Indústria: política, instituições e desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1978. (Série Monográfica, n. 28).

COUTINHO, F.; FERRAZ, J.C. *Estudo da competitividade da indústria brasileira*. Campinas: Papirus, 1994.

CRUZ, P.D.C. *Dívida externa e política econômica: a experiência brasileira nos anos 70*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

FAJNSYLBER, F. *La industrialización trunca de la América Latina México*. Centro de Economía Transnacional, Editorial Nueva Imagen, 1983.

LESSA, C. *A estratégia de desenvolvimento 1974/1976: sonho e fracasso*. Campinas: Unicamp- IE, 1998.

\_\_\_\_\_. *Quinze anos de política econômica*. São Paulo: Brasiliense, 1975.

LOPREATO, F.L.C. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Unesp, Unicamp-IE, 2002.

PEREIRA, J.E.C. *Financiamento externo e crescimento econômico no Brasil 1966/1973*, Rio de Janeiro, Ipea/INPES, 1974. (Coleção Relatórios de Pesquisa, n.27).

SILVA, A.M. *Intermediação financeira no Brasil: origens, estrutura e problemas*. São Paulo: USP-FEA, 1979. Mimeografado. 127 p.

SOCHACZEWSKI, C. *Desenvolvimento econômico e financeiro do Brasil, 1952/1965*. São Paulo: Trajetória Cultural, 1993.



## A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E AS CONDIÇÕES DE CRESCIMENTO NA DÉCADA DE 1980

Francisco Luiz C. Lopreato<sup>1</sup>

A crise da dívida externa determinou novos rumos à economia brasileira. O Brasil, com a ruptura das condições de financiamento internacional, viu-se diante da necessidade de rever a estratégia de desenvolvimento. Não seria mais viável sustentar o déficit em transações correntes e o financiamento do setor público com a contratação de novas dívidas. A partir de agora era preciso gerar um superávit comercial com o objetivo de pagar pelo menos os juros da dívida que deixaram de ser financiados com *novos* recursos externos.

A crise financeira internacional implicou mudanças na política econômica interna e no abandono da estratégia desenvolvimentista. O Brasil já havia alterado a política econômica desde 1981, quando optou por medidas restritivas em resposta aos sinais dos bancos internacionais de que não estavam dispostos a continuar financiando o déficit do balanço de pagamentos. Em 1983, o governo assinou o acordo de negociação da dívida externa e assumiu o compromisso de adotar uma política de ajustamento, definindo, em conjunto com o FMI (as chamadas *Cartas de Intenções*), medidas visando reduzir os desequilíbrios macroeconômicos<sup>2</sup>. Os mentores da política econômica, apesar das críticas de vários segmentos da sociedade, tinham pouco raio de manobra para negar os compromissos externos e adotar uma política alternativa. As possíveis medidas

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Conjuntura Econômica (CECON) (do IE-UNICAMP).
2. O acordo da dívida externa contemplou medidas envolvendo a negociação de recursos em quatro áreas, denominadas de projetos. O projeto I, empréstimo ponte de bancos comerciais, proporcional ao envolvimento financeiro anterior; projeto II, reescalonamento do principal de médio e longo prazos, com vencimento em 1983; projeto III, renovação do crédito comercial de curto prazo; projeto IV, manutenção do crédito interbancário nos níveis de 1982.

nesse sentido trariam, certamente, dificuldades nas relações comerciais e no financiamento das posições passivas dos bancos brasileiros atuando no exterior, exigindo, no plano interno, amplo acordo político diante do risco que seria assumido com as proposições de força.

Os acordos da dívida externa, do ponto de vista dos bancos internacionais, eram cruciais para evitar situações desastrosas. O problema era na alta probabilidade de crise sistêmica que rondava o mercado financeiro internacional em razão da forte interdependência existente no sistema bancário. O não-pagamento dos juros da dívida obrigaria os grandes bancos internacionais, os principais responsáveis pelo financiamento da dívida dos países em desenvolvimento, a lançar as operações em atraso como créditos em liquidação. O elevado peso dos empréstimos na posição ativa dos bancos colocaria em risco o patrimônio líquido das instituições e o sistema inteiro, através do contágio em cadeia dessas operações.

A proposição central das instituições bancárias era evitar a interrupção dos fluxos de pagamentos dos países endividados e a transformação do problema em crise sistêmica. O tamanho das dificuldades exigiu a adoção de políticas coordenadas por parte dos bancos e das agências financeiras internacionais, cujo propósito era garantir o financiamento do balanço de pagamentos dos países devedores e evitar a interrupção do pagamento dos juros da dívida externa. Os países endividados teriam acesso aos recursos exigidos à *rolagem* do principal da dívida, desde que se comprometessem com uma política econômica capaz de gerar os superávits comerciais suficientes ao pagamento dos juros da dívida. O FMI teria a tarefa de gerenciar a política econômica definida nos acordos com os devedores e zelar pelo cumprimento de suas metas. Por outro lado, o aval do FMI à política econômica daria aos devedores condições de rolarem as dívidas com os bancos internacionais, que se comprometiam a financiar, através dos chamados *empréstimos negociados*, as amortizações e a parcela dos juros não cobertos pelo saldo comercial previsto na política de ajuste definida com o FMI, evitando, desse modo, o colapso do balanço de pagamento dos países devedores e o aprofundamento da crise internacional.

---

## 1 Crise externa e política econômica

---

O objetivo central da política econômica acordada com o FMI era reduzir o valor das necessidades de financiamento externo, isto é, quanto o País teria de buscar no mercado internacional com o intuito de *fechar* o balanço de pagamen-



tos. Com o colapso da liquidez internacional, deixou de ser viável definir, primeiro, as metas de crescimento interno e usar como variável de ajuste o volume de empréstimos necessários à cobertura do balanço de pagamentos. A política de negociação da dívida impôs o caminho inverso: os acordos com os bancos credores determinavam, com base em certa programação para o setor externo, o total dos *empréstimos negociados* e, a partir daí, eram definidas as metas de política econômica e de aumento do PIB compatíveis com o valor do financiamento externo disponível<sup>3</sup>.

A lógica dos acordos colocou uma restrição externa ao crescimento da economia brasileira: a expansão estava limitada diante da obrigação de gerar saldos comerciais (dólares) a serem enviados ao exterior como pagamento do serviço da dívida externa. O resultado foi o abandono da estratégia de desenvolvimento anterior e o uso da política econômica como um instrumento de ajuste do valor da demanda agregada à disponibilidade de financiamento externo<sup>4</sup>. O governo lançou mão da política de corte do crédito doméstico líquido das autoridades monetárias, procurando reduzir o valor dos financiamentos concedidos principalmente ao setor público. O controle do déficit público transformou-se na meta síntese da política econômica e foi feito enorme esforço para limitar o acesso do setor público ao crédito e para forçar o corte dos gastos públicos. O propósito era inviabilizar o uso do endividamento como fator de ampliação do gasto público e conter a demanda agregada.

As autoridades usaram ainda outros instrumentos no controle da demanda agregada. O corte dos salários e o aumento da taxa de juros ajudaram na redução do consumo privado e do investimento no mercado interno e provocaram a desaceleração das taxas de crescimento econômico. Por outro lado, a adoção de uma política cambial comprometida com a manutenção de taxas de câmbio reais<sup>5</sup>, aliada ao controle salarial, alterou os preços relativos internos, favorecendo as exportações ao mesmo tempo em que elevou os preços das importações<sup>6</sup>.

---

3. Cf. Bacha (1983).

4. Pode-se definir, simplificada, o valor da demanda agregada como:  $PIB = C + I_p + I_c + G + X - M$ , onde: C = consumo;  $I_p$  = Investimento privado;  $I_c$  = Investimento público; G = gasto corrente do governo; X = exportações de bens e serviços; e M = importações.

5. A primeira Carta de Intenções, detalhando a programação externa para 1983, definiu uma maxidesvalorização de 30% e metas mensais de correção cambial de 1% acima da taxa de inflação.

6. Uma das medidas tradicionalmente usadas para auferir a mudança de preços relativos em favor das exportações é a relação câmbio/salário, cujo crescimento aponta as vantagens com o valor do câmbio uma vez dado o salário que é considerado o custo básico de produção.

A mudança dos preços relativos, ao lado da desaceleração do crescimento e dos ganhos de capacidade produtiva decorrentes da maturação dos investimentos realizados durante o II PND, permitiu ajustar o balanço de pagamentos. O saldo comercial já foi positivo em 1983 e desde 1984 o País alcançou os dólares necessários ao pagamento dos juros da dívida externa (Tabela 1). Os resultados favoráveis do balanço de pagamentos reduziram o déficit em transações correntes e o montante de recursos indispensáveis ao *fechamento* do balanço de pagamentos.

O sucesso no *front* externo teve, no entanto, importantes implicações. A rápida resposta do setor exportador foi relevante e não pode ser desconsiderada porque, afinal, a América Latina esteve afastada do mercado de crédito internacional durante toda a década de 1980 e eram estreitas as margens de manobra no trato da crise externa. Entretanto, é preciso avaliar o resultado da política econômica olhando não só os ganhos do balanço de pagamentos como também as conseqüências da política adotada sobre as condições de expansão de longo prazo da economia brasileira.

A dívida inicial é sobre o poder da demanda externa de *puxar* o desenvolvimento e de ser capaz de gerar saldos comerciais suficientemente elevados que permitissem pagar os juros da dívida externa e sustentar as importações de máquinas, equipamentos e matérias-primas necessárias à sustentação dos investimentos e à recuperação do crescimento. O esforço exigido do setor exportador era enorme e não se mostrava compatível com o papel pouco dinâmico que ocupava até então na expansão brasileira. Não era trivial alterar, em curto espaço de tempo, as características do avanço econômico baseadas na articulação do setor público, do capital privado nacional e do capital estrangeiro, com investimentos voltados basicamente ao mercado interno.

Os primeiros sinais foram animadores. A economia brasileira voltou a crescer em 1984 (Tabela 2) e alguns analistas chegaram a defender a idéia sobre o caráter estrutural dos saldos comerciais, isto é, acreditavam que, daqui para a frente, seria viável pagar os juros e financiar o crescimento. Nessa perspectiva, o problema da restrição externa estaria superado e não haveria barreiras à continuidade dos investimentos; ao contrário, o País encontrava-se diante de uma fase de desenvolvimento sustentado, alimentada pela força do setor externo, e o financiamento externo não seria entrave ao progresso<sup>7</sup>.

7. Merece destaque o trabalho de Castro e Souza (1985). Na perspectiva dos autores, a existência dos saldos comerciais e seu caráter estrutural, mesmo sem desconsiderar a mudança dos preços relativos, os subsídios em favor das exportações e a contenção da demanda interna, devia-se, sobretudo, à estratégia de desenvolvimento seguida no período do II PND, que foi capaz de montar uma estrutura industrial complexa e suficientemente forte para garantir a sustentabilidade dos ganhos no comércio exterior.

**TABELA 1** Balanço de Pagamentos  
Brasil - 1980-89

Discriminação	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
1 - Balança Comercial(FOB)	-2823	1202	780	6470	13089	12486	8304	11172	19184	16120
Exportações	20132	23293	20175	21899	27005	25639	22348	26224	33789	34383
Importações	22955	22091	19395	15429	13916	13153	14044	15052	14605	18263
2 - Serviços	-10152	-13135	-17083	-13415	-13215	-12877	-13695	-12678	-15103	-15331
Juros	-6311	-9161	-11353	-9555	-10203	-9659	-9327	-8792	-9832	-9633
Lucros e dividendos	-310	-370	-585	-758	-796	-1057	-1350	-909	-1539	-2383
Outros	-3531	-3604	-5145	-3102	-2216	-2161	-3018	-2977	-3732	-3315
3 - Transf. Unilaterais	168	199	-8	108	171	150	87	70	94	244
4 - Trans. Correntes (1+ 2 +3)	-12807	-11734	-16311	-6837	45	-241	-5304	-1436	4175	1033
5 - Capital	9679	12773	7851	2103	253	-2554	-7108	-7986	-8685	-11431
Investimento direto	1121	1584	991	664	1077	720	-263	531	2270	125
Financ. e empréstimos	10596	15553	12515	6708	10400	7078	3109	3988	2845	1971
Amortizações	-5010	-6242	-6951	-6863	-6468	-8499	-11547	-13819	-17087	-14549
Outros	2972	1878	1296	1594	-4756	-1853	1593	1314	3287	1021
6 - Erros e comissões	-343	-414	-368	-670	402	405	56	-805	-833	-775
7 - Superávit ou déficit (4 + 5 + 6)	-3472	625	-8828	-5404	700	-3200	-12356	-10228	-5343	-11174
8 - Financiamento										
Operações com o FMI	-35	26	378	282	0	0	-613	0	0	0
Haveres a curto prazo	3507	-651	3083	-957	-7168	858	3504	-1299	-1332	-833
Obrigações a curto prazo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Ouro-monetário	0	0	1190	402	0	-285	351	285	83	-61
Oper. de regularização MEAO	0	0	4177	5677	6468	2627	9114	11242	6592	12068
Dívida Bruta	53848	61411	70198	81319	93960	95857	101759	107514	102555	99285

Fonte: Banco Central. Boletim Especial (Série Histórica do Setor Externo) de janeiro/88 e Suplemento Estatístico, março/94.

Nota: Lucros reinvestidos foram incluídos como saída (-) em Outros Serviços, e como ingresso (+) em Outros Capitais.

**TABELA 2** Produto Interno Bruto: total e per capita  
Brasil – 1980-90

Anos	Índice PIB (1)	Varição (%)	Índice PIB/capita (1)	Varição (%)
1980	100,0	9,2	100,0	6,8
1981	95,6	-4,4	93,5	-6,5
1982	96,2	0,6	91,9	-1,7
1983	92,9	-3,4	86,8	-5,5
1984	97,7	5,3	89,4	-3,0
1985	105,6	7,9	94,4	5,6
1986	113,6	7,6	99,4	5,3
1987	117,7	3,6	100,9	1,5
1988	117,6	-0,1	98,7	-2,1
1989	121,4	3,3	99,9	1,2
1990	116,5	-4,0	94,0	-5,9

Fonte: Contas Nacionais do Brasil IBGE apud Bonelli, R.(1996).  
(1) Base: 1980=100.

Os problemas, entretanto, revelaram-se mais complexos. A dificuldade de financiamento externo ditou os rumos da economia e a condução da política macroeconômica manteve-se atrelada aos problemas derivados da restrição do balanço de pagamentos. Os ganhos do comércio internacional não conseguiram gerar os dólares exigidos no pagamento dos juros da dívida e no financiamento do desenvolvimento. Não demorou a ficar claro que os saldos comerciais dependiam em larga medida da contenção da demanda interna. Além disso, as transferências de recursos ao exterior comprometiam o processo de formação de capital e a continuidade do crescimento, limitando a capacidade do País de acompanhar as transformações tecnológicas e do sistema de produção em curso nos países capitalistas avançados<sup>8</sup>. O esgotamento do padrão de expansão anterior mostrou-se evidente diante do colapso do fluxo de financiamento externo e da crise do setor público, que acabaram provocando a dissociação entre os investimentos públicos e privados, considerados elos essenciais do movimento responsável por sustentar o rápido crescimento da economia brasileira desde os anos 1950.

8. Cf. Batista Jr. (1987) e Carneiro (2002).

## 2 O impacto da política econômica nos setores público e privado

A política econômica acordada com o FMI alcançou êxito no propósito de gerar saldos comerciais, mas se revelou incapaz de lidar com os problemas internos e criar as condições de crescimento. As medidas acirraram alguns desajustes já latentes e contribuíram para o aprofundamento da crise dos anos 1980. Um dos elementos importantes a serem considerados é o tratamento desigual dispensado ao setor público e privado no centro da crise. O setor privado recebeu várias formas de apoio que lhe deu a oportunidade de redirecionar a produção ao mercado externo, adequar a sua estrutura financeira e recuperar a rentabilidade nas atividades comerciais, industriais e financeiras. A política em relação ao setor público, no entanto, pouco contribuiu para a superação da crise que se abateu sobre os diferentes órgãos após o fim do financiamento externo.

Os instrumentos disponibilizados ao setor privado cumpriram papel decisivo na retomada da rentabilidade e na capacidade de superação da crise econômica. Em primeiro lugar, o programa de incentivo às exportações e o câmbio favorável beneficiaram o redirecionamento das vendas ao mercado externo, fugindo da retração do mercado doméstico e aumentaram a lucratividade das operações. Em segundo, os baixos índices de reajustes salariais elevaram os lucros e auxiliaram as vendas no exterior<sup>9</sup>. Em terceiro, o capital privado contou com o apoio do BNDES na reciclagem das dívidas em moeda estrangeira em troca de empréstimos em moeda local com taxas de juros favorecidas. Finalmente, as empresas foram ágeis na adaptação às condições do mercado, com corte de custos, de pessoal empregado e retração do montante de endividamento. Em pouco tempo, reestruturaram-se e tornaram-se líquidas, isto é, deixaram a posição de devedoras e passaram a ter disponibilidades para aplicações financeiras, aproveitando as altas taxas de juros de mercado<sup>10</sup>.

Mas, por outro lado, a política econômica, presa aos problemas do balanço de pagamentos, revelou-se impotente para alterar a estrutura de financiamento do setor público. A dificuldade de elevar a carga tributária em meio à crise econômica e ao recrudescimento da inflação, ou de definir caminhos de negociação do *estoque* da dívida pública externa e interna, não deu às autoridades econômicas condições de enfrentar o ônus do colapso do financiamento público.

9. O aumento do índice dado pela relação câmbio/salário nesse período é um bom indicador dos ganhos alcançados no mercado externo com a desvalorização cambial e a política de arrocho salarial.

10. Ver Belluzzo (2002, cap. V).

O resultado foi a crise inevitável dos órgãos e entidades públicas. Com as finanças comprometidas pelo processo de *estatização da dívida externa*, num quadro recessivo e de contínua desvalorização cambial, não se logrou compatibilizar o crescimento dos encargos externos com a disponibilidade de recursos internos<sup>11</sup>. O setor público, sem a garantia de rolagem da dívida externa, teria de gerar o montante de recursos no mercado local – via superávits fiscais (governos) ou acumulação interna (empresas) – que lhe permitisse comprar as divisas necessárias ao pagamento dos débitos externos<sup>12</sup>. A incapacidade de criar saldos em moeda local no volume exigido pelo passivo externo não deixou outra opção senão cobrir os compromissos externos com empréstimos no mercado interno. Os agentes devedores (governos e empresas estatais) recorreram ao lançamento de títulos públicos e aos empréstimos no sistema bancário, recebendo o socorro do Banco Central e do Banco do Brasil que lhes adiantavam recursos para honrar as dívidas com vencimento imediato<sup>13</sup>. O acesso a fontes internas de financiamento desencadeou a simples troca da dívida externa pela dívida interna. Esse processo se revelou, na maioria das vezes, incompatível, do ponto de vista microeconômico, com a saúde financeira do setor público, governos e empresas estatais endividadas, dando origem à situação de grave *crise fiscal*.

O valor do passivo externo deixou pouca margem ao ajuste do setor público e gerou o processo de fragilização financeira. O ônus da crise internalizou-se no setor público e o Estado perdeu o poder de ação, ou seja, não foi capaz de sustentar a complexa rede de relações institucionais e financeiras que garantia a sua forma de intervenção na economia. Em outras palavras, a crise externa

11. O processo de negociação da dívida agravou esse quadro e elevou a vulnerabilidade diante de alterações do quadro externo. Em razão da indisponibilidade de divisas, ficou acertado que os vencimentos dos empréstimos aos credores externos seriam prorrogados, mas se mantiveram as datas originais dos contratos para os devedores nacionais efetuarem o pagamento da dívida no Banco Central. Através desse mecanismo, os devedores recolhiam ao Banco Central o valor das dívidas. Os recursos ficavam registrados em nome dos credores, mas só eram efetivamente transferidos aos bancos credores na nova data acertada no processo de negociação. Nesse intervalo, os encargos da dívida passavam a correr por conta da autoridade monetária que era o novo devedor, ampliando, assim, o processo anterior de estatização da dívida externa.
12. Como a maioria dos órgãos e entidades públicas não participava do comércio exterior e, por isso, não tinha acesso às divisas (salvo a Petrobrás e a Vale do Rio Doce), era preciso gerar cruzeiros (a moeda da época) para comprar os dólares necessários ao pagamento dos compromissos externos. A dificuldade estava em como obter os saldos líquidos exigidos no pagamento da dívida, diante da situação em que se conjugava: alto peso da dívida externa, retração do mercado interno e encarecimento da dívida externa com o impacto das desvalorizações cambiais.
13. Os principais instrumentos criados pelas autoridades monetárias (Banco Central e Banco do Brasil) foram o Aviso MF-30 (e sucedâneos) e o Aviso GB 588, que nada mais eram do que adiantamento de recursos para o pagamento da dívida externa. Assim, os agentes devedores passavam, então, a ter compromissos com a autoridade monetária.

colocou em xeque a estrutura de financiamento e desarticulou a capacidade de investimentos, bem como as relações do setor público com o capital privado nacional e estrangeiro que haviam sido as principais responsáveis pela fase de crescimento acelerado<sup>14</sup>.

As dificuldades presentes desde a segunda metade dos anos 1970, quando o setor público cresceu à frente do setor privado e respondeu pela maior parte dos investimentos realizados no II PND, ganharam outra dimensão a partir do ajustamento externo. A obrigação de cortar gasto inviabilizou a manutenção da forma de intervenção característica dos anos anteriores. O fim do crédito externo eliminou os recursos líquidos disponíveis para a conservação dos investimentos públicos e da política de crédito oficial. Os instrumentos usados no financiamento do II PND perderam *momentum* e a lógica de atuação da política oficial teria de ser revista e adaptada à nova realidade financeira. Não era mais possível alimentar a rede de relações financeiras entre os agentes de crédito oficiais e as empresas públicas e privadas, nem o crédito seletivo, os subsídios e incentivos fiscais, as transferências negociadas aos estados e municípios e os repasses oficiais às instituições financeiras estaduais.

A estrutura institucional criada no País com o objetivo de garantir o repasse de recursos internos e externos e de sustentar os gastos públicos, alimentando as relações entre as esferas de governo e as formas de articulação com o setor privado, tornou-se obsoleta. O Estado, diante do enorme estoque de dívida externa e interna, perdeu graus de liberdade da política econômica. A ausência de uma proposta de consolidação dos encargos financeiros e de reestruturação do setor público não permitiu avançar outra base institucional em lugar daquela com sinais evidentes de perda de funcionalidade. Os órgãos e entidades públicas, presos a passivos internos e externos, não tinham outro caminho senão cortar gastos e limitar o crédito na tentativa de conter a expansão do déficit.

A deterioração da estrutura de financiamento das empresas estatais, acompanhando o colapso da captação de recursos externos, revelou-se uma das faces mais críticas da crise do setor público, criando obstáculos à preservação dos gastos em áreas de atuação do setor empresarial. As empresas tipicamente públicas e dependentes de recursos fiscais sofreram cortes orçamentários e tiveram descontinuidade dos gastos. O setor produtivo estatal, por sua vez, deixou de cumprir o papel dinâmico de articulação com o investimento privado e de instrumento de sustentação do pacto federativo por meio dos gastos complementares realizados nos estados e municípios.

---

14. Ver Cruz (1995).

Por outro lado, o esquema das relações intergovernamentais perdeu funcionalidade quando se tornou inviável manter o conjunto dos gastos com convênios, fundos setoriais, programas de financiamento, linhas de crédito e despesas das empresas federais que eram responsáveis por parcela relevante das despesas realizadas em outros níveis de governo. O corte dessas rubricas e do crédito das agências oficiais restringiu a reprodução das formas de articulação da União com os estados e os municípios, negando o modelo de organização institucional criada desde as reformas de 1964, que estava baseado na dependência das administrações subnacionais dos recursos manipulados na esfera federal.

A conseqüência foi a crise de financiamento que tomou conta de estados e municípios a partir daquele momento<sup>15</sup>. As administrações diretas estaduais, pressionadas pelo baixo índice de poupança fiscal e pelo menor repasse de recursos federais não regulares, além das restrições à contratação de operações de crédito das agências oficiais, passaram a viver um quadro de crise fiscal e foram forçadas a limitar os gastos ou incorrer num grau de endividamento excessivo, com o objetivo de sustentar o patamar de gastos públicos. O setor empresarial enfrentou problemas nos programas de gastos em decorrência da dificuldade de sustentar os vínculos com a esfera federal. Nos segmentos que compunham os sistemas nacionais, as empresas estaduais viveram situação de debilidade financeira semelhante aos congêneres federais, perdendo capacidade de investir em áreas estratégicas de infra-estrutura. O mesmo ocorreu nas empresas de prestação de serviços públicos de saúde, habitação, saneamento, transporte e educação, bem como nos setores ligados à assistência técnica e à extensão rural.

A crise dos Tesouros e empresas estaduais acabou repercutindo nos bancos estaduais, que se tornaram responsáveis por encargos de todo o setor público estadual. A generalização do não-pagamento dos contratos realizados com a administração direta e com as empresas estaduais, a obrigatoriedade de *carregar* as dívidas mobiliárias ou, em alguns casos, de financiar parte dos gastos correntes das entidades públicas, provocaram o envolvimento dos agentes na crise estadual. Os bancos estaduais, presos às operações com a esfera estadual, passaram a enfrentar dificuldades operacionais e a viver um processo de deterioração patrimonial e de crises permanentes. As instituições só se mantiveram graças aos empréstimos do Banco Central e à aprovação de programas emergenciais de financiamento aprovados pelo Conselho Monetário Nacional.

---

15. A questão da crise de financiamento dos governos estaduais é discutida em Lopreato (2002).



A crise fiscal acabou envolvendo todo o setor público. A crise externa fragilizou a estrutura de financiamento do setor público e o impediu de sustentar o aparato institucional e a complexa rede de relações financeiras responsáveis por sua forma de intervenção na economia e pelos altos índices de investimentos do período anterior. A deterioração do setor público constituiu um dos traços mais marcantes da crise da economia brasileira e teve peso expressivo no processo inflacionário dos anos 1980.

---

### **3** Os reflexos das transferências de recursos reais ao exterior: política cambial e taxa de juros

---

A partir de 1984 a economia brasileira já havia superado o momento agudo da crise e voltou a crescer apoiada nos megassuperávits comerciais. Entretanto, os problemas estavam longe de ser ultrapassados. A crise revelou-se muito mais séria do que imaginada à primeira vista. Não se tratava de um simples ajuste ao movimento de contração da liquidez internacional, com a rápida retomada do fluxo de crédito. A crise da dívida externa afastou a América Latina do mercado de crédito internacional durante toda a década de 1980 e transformou os países em exportadores líquidos de capital. O Brasil viu-se obrigado a manter a política econômica responsável pela geração dos megassuperávits comerciais, necessários ao pagamento dos juros da dívida, e enfrentou dificuldades para garantir a continuidade das condições de crescimento em razão dos limites colocados pelos problemas de balanço de pagamentos.

O sucesso da economia brasileira em gerar os saldos comerciais não logrou superar o problema cambial, uma vez que o contínuo fluxo das transferências de recursos reais ao exterior impediu o acúmulo de reservas internacionais em volume suficiente para romper as dificuldades do quadro externo. O que se assistiu durante toda a década de 1980 foi o que se pode denominar de uma crise cambial permanente, definida não em função da incapacidade de honrar os compromissos de pagamento dos juros (embora isso tenha ocorrido em alguns momentos em 1987 e 1989), mas devido à inviabilidade de o País acumular reservas e romper o quadro de restrição externa, voltando a ter condições de captar os recursos exigidos no financiamento do balanço de pagamentos<sup>16</sup>.

---

16. A idéia de crise cambial permanente é discutida em Teixeira (1991).

A persistência da restrição externa praticamente inviabilizou outra política cambial que não fosse a constante desvalorização, a fim de manter o valor de câmbio atraente ao setor exportador e capaz de incentivar a geração dos elevados saldos comerciais. Em alguns momentos, as autoridades retardavam as desvalorizações cambiais na tentativa de conter o ímpeto inflacionário, mas eram obrigadas a elevar a taxa de juros como meio de compensar a perda de rentabilidade das exportações e preservar a renda do setor<sup>17</sup>.

A política cambial ativa tornou-se um dos elementos básicos da política econômica dos anos 1980 e definiu o câmbio, ao lado dos juros, como preço de referência dos demais preços da economia. Além disso, agravou a situação financeira do setor público comprometido com as obrigações externas, ampliando o custo, em moeda nacional, do pagamento dos juros da dívida externa e a colocação dos títulos da dívida pública usados na captação dos recursos exigidos no pagamento das obrigações financeiras.

A necessidade de elevar o montante de títulos no financiamento do setor público, por outro lado, pressionava os juros e aprisionava a política monetária, que, sem alternativa, acabava referendando as expectativas do setor privado e oferecendo a taxa de juros que os agentes privados requeriam para manter as aplicações em títulos públicos. Nos poucos momentos em que as autoridades não respeitaram as expectativas do mercado, os agentes privados, diante do risco de incorrer em perdas financeiras, buscaram outras formas de aplicação do capital, desencadeando movimentos de fuga dos títulos públicos e aplicações no mercado de ouro, dólar paralelo ou especulação mobiliária em busca da preservação do valor da riqueza financeira.

A recusa em comprar os títulos públicos inviabilizaria o financiamento do setor público e se constituiria na via mais rápida em direção à hiperinflação aberta e à desorganização de todo o quadro econômico. A ameaça latente do desenrolar da crise não deixava outro caminho às autoridades monetárias que não fosse o de atender à demanda do setor privado lançando títulos públicos de alta rentabilidade e elevada liquidez.

A chamada *moeda indexada* assumiu, portanto, papel crucial em toda a década de 1980. A presença de títulos públicos com rentabilidade e liquidez elevadas conseguiu evitar a desorganização da economia e o aprofundamento da crise, uma vez que os agentes privados líquidos dispunham dos títulos públicos como meio de preservar e valorizar o estoque de riqueza financeira. A possibilidade de ter à mão essa forma de aplicação evitou a fuga dos capitais e a

---

17. Ver Belluzzo e Almeida (2002, cap. IV).

dolarização da economia, mantendo a atividade econômica dentro de aparente normalidade, que só era quebrada nos momentos em que a taxa de juros dos títulos não refletia a expectativa de rentabilidade dos agentes, provocando fugas momentâneas de capitais e estouro em mercados alternativos.

A moeda indexada, ao cumprir a tarefa de evitar a desorganização econômica e de sustentar a aparente funcionalidade das atividades, conseguiu impedir o desenlace amargo da crise. Todavia, o ônus de arrastar esse estado de coisas não foi desprezível. A defesa das condições da moeda indexada aprisionou a gestão monetária, elevou o desequilíbrio financeiro do setor público e se tornou elemento de alimentação do processo inflacionário. Assim, como afirmam Belluzzo e Almeida (2002, p. 149):

a cada momento em que era evitado o desenlace da crise, também se aprofundavam dívidas e incertezas sobre a validade do padrão monetário, tendo como limite a percepção, pelos centros privados, de que a soberania da moeda estatal podia se tornar insustentável.

A consequência foi o acirramento das incertezas e da instabilidade presentes na economia brasileira nos anos 1980.

---

#### 4 Incerteza, expectativa e inflação

---

A instabilidade e a incerteza contaminaram toda a economia e, apesar da aparente normalidade assegurada pela gestão da moeda indexada, não havia um ambiente seguro capaz de embasar as decisões dos agentes econômicos. Isso deu origem a vários expedientes *ad hoc*, usados de acordo com as circunstâncias, que permitiam aos agentes *navegar* em meio à turbulência em busca de terra firme que, no entanto, a cada dia se deslumbrava mais remota. As circunstâncias impeliam todos a uma fuga para a frente, pois, se assim não o fizessem, a embarcação iria a pique.

Os consumidores de maior nível de renda e com acesso ao sistema financeiro desfrutavam dos ganhos da moeda indexada e mantinham os recursos disponíveis nas aplicações bancárias, retirando o mínimo necessário para as despesas do dia-a-dia. Os consumidores de baixa renda, sem entrada no sistema bancário, foram os maiores prejudicados, sofrendo diariamente com a corrosão do poder de compra. Como expediente de sobrevivência utilizavam a regra de gastar tudo o que fosse possível no próprio dia do pagamento, promovendo verdadeira corrida aos supermercados, deixando de lado apenas o *troco* usado nas despesas menores.

A vida dos empresários não era menos conturbada. A instabilidade gerava incerteza no cálculo capitalista e ampliava os riscos, acumulando distorções com o decorrer do tempo. Um dos pontos relevantes refere-se às decisões empresariais sobre novos investimentos. As empresas com a produção direcionada ao mercado externo mantiveram os investimentos diante da obrigação de não perder a competitividade e as condições de concorrência no mercado internacional. Por outro lado, as empresas que atendiam basicamente ao mercado interno não tinham motivos para investir. O baixo crescimento da economia e a ausência quase total de importações, ao lado da ótima rentabilidade das aplicações financeiras e da instabilidade reinante, não estimulavam as decisões de investimentos. O mais seguro era garantir os ganhos com aplicações de curto prazo e de alta liquidez, como os que proporcionavam os títulos da dívida pública, enquanto os investimentos em capacidade produtiva quase se limitavam à depreciação dos equipamentos e à manutenção das condições de concorrência nos mercados pouco dinâmicos de atuação da empresa.

As instituições financeiras, por sua vez, gozavam de condições favoráveis e altos lucros. Como intermediárias na colocação dos títulos públicos, desfrutavam de elevados *spreads* e baixo risco. Além disso, alcançavam ganhos relevantes com a aplicação dos recursos do *floating*, suficientemente altos para pagar a folha salarial e parte dos custos operacionais necessários à ampliação do número de agências utilizadas na captação das aplicações financeiras e dos serviços bancários.

O outro ponto crucial refere-se às decisões sobre os preços. A expansão inflacionária já era visível desde a segunda metade dos anos 1970. Entretanto, a inflação ganhou nova configuração a partir do processo de ajustamento externo desencadeado após o acordo com o FMI em 1983. A maxidesvalorização cambial e o ajuste do *mark up* das empresas provocaram o crescimento dos preços que passaram de um patamar de 100% para níveis ao redor de 200% (ver Tabela 3).

A alta da inflação ampliou a incerteza, mas, graças à gestão da moeda indexada, não trouxe traços disruptivos na formação dos preços. O processo continuou preso à indexação dos títulos públicos, mantendo a aparente inércia característica do movimento dos preços desde o final dos anos 1970. Não era clara qualquer tendência de aceleração, com a inflação permanecendo elevada, mas estável, mudando de patamar em consequência das desvalorizações de 1979 e de 1983. A regra geral de formação dos preços ainda se baseava na noção de custos de produção e na adoção de um *mark up* que, olhando a inflação passada, a projetava no momento seguinte, acreditando na convenção bem estabelecida de que não haveria alterações significativas, de modo que o índice de preços

**TABELA 3** Inflação IGP-DI (variação em 12 meses)  
Brasil – 1976-89

Anos	%	Anos	%
1976	46,27	1983	211,02
1977	38,79	1984	223,81
1978	40,81	1985	235,13
1979	77,24	1986	65,04
1980	110,23	1987	415,95
1981	95,2	1988	1.037,53
1982	99,73	1989	1.782,85

Fonte: IPEA.

usado na indexação dos títulos públicos era um bom indicador do comportamento dos preços<sup>18</sup>.

O quadro peculiar apontava a presença de um estranho equilíbrio que poderia ser configurado, forçando um pouco o vernáculo, como de “estabilidade dentro da instabilidade”. A anômala situação rompeu-se em 1986, com o fracasso do Plano Cruzado. O processo de congelamento dos preços mexeu nos contratos, interferindo na convenção existente e na confiança em relação ao processo de formação de preços. A desarticulação do *modus operandi* anterior alterou as expectativas dos agentes e provocou a incerteza radical sobre o que esperar no período seguinte. O processo de olhar para trás, vigente até o Plano Cruzado, deixou de sinalizar adequadamente o comportamento *esperado* dos preços e foi abandonado. A incerteza em relação ao movimento futuro levou à revisão da forma anterior de constituição de preços, ainda presa aos custos, e introduziu a preocupação com a reposição dos estoques vendidos. O risco de vender as mercadorias e não conseguir repor os estoques passou a ter peso importante nas decisões e os preços passaram a ser determinados com os agentes olhando para frente. O lastro estreito com os custos de produção perdeu-se e tornou-se fundamental definir um reajuste tal que o preço cobrado fosse suficiente para garantir a reposição das mercadorias vendidas.

A mudança radical no ambiente econômico refletiu-se imediatamente na moeda indexada. A forma anterior de indexação dos títulos públicos perdeu o

18. Ver Carneiro (2002, cap. 6).

sentido e teve de ser alterada para preservar o papel da moeda indexada nesse momento crucial de radicalização das expectativas, em que o risco de ações disruptivas era iminente e mais do que nunca era preciso manter viva a confiança de que a valorização da riqueza financeira estava assegurada. As autoridades monetárias não demoraram em mudar o indexador dos títulos públicos, abandonando os índices de preços e adotando as taxas de juros do *overnight*<sup>19</sup>. O novo indexador deixava de olhar o comportamento dos preços passados e refletia os preços esperados, incorporando com rapidez as alterações das expectativas em relação ao futuro, que se refletiam no valor da remuneração exigida no mercado para os investidores manterem o estoque de recursos financeiros aplicados em títulos públicos.

A mudança decisiva na moeda indexada afastou o risco iminente de desenlace traumático da crise e permitiu o restabelecimento da situação anterior ao Plano Cruzado, mas em outro contexto, dominado pela incerteza aguda. O novo momento, apesar de repetir características já presentes na fase pré-plano de estabilização, sancionou o comportamento dos preços de constante aceleração. Ocorreu o que Belluzzo e Almeida (2002) denominam de *financeirização* dos preços, ou seja, as taxas de juros de curtíssimo prazo, o *overnight*, passaram a servir de ponto de referência a todos os demais preços da economia. Os agentes *colaram* os preços no *overnight*, procurando reduzir riscos, diante da consciência de que a gestão da moeda indexada não poderia deixar de responder às demandas de valorização da riqueza financeira e de sustentação da lucratividade das exportações, pois, caso contrário, enfrentaria o custo da desorganização econômica imposta pela hiperinflação aberta.

A economia brasileira, apesar das taxas alcançadas pelos índices de preços, não viveu um quadro típico de hiperinflação, uma vez que a indexação permeou todos os contratos e garantiu a normalidade possível dentro do quadro em que os preços estavam em contínua aceleração, interrompida apenas com a edição de novos planos de estabilização, que, no entanto, estavam condenados ao fracasso, em prazos cada vez mais curtos.

---

## 5 O fracasso dos planos heterodoxos de estabilização

---

A economia brasileira dos anos 1980 teve de conviver tanto com a alta inflação como com o fracasso de várias tentativas de estabilização. A partir do

---

19. Cf. Mendouça de Barros (1993).

Plano Cruzado de 1986 e das críticas em relação às razões do insucesso do programa de estabilização, o Brasil viveu outras experiências nos anos subseqüentes, com visões e pessoas diferentes, mas com resultados cada vez mais pífios. Em todo plano, o sucesso inicial no controle da inflação perdeu-se depois de um tempo sempre mais curto a cada episódio. Não bastou a adoção de medidas mais ou menos heterodoxas, uma vez que o resultado permaneceu o mesmo: retomada da inflação e maior instabilidade.

O fracasso das tentativas de estabilização teve o efeito de reforçar a incerteza e a instabilidade que marcaram a trajetória da economia brasileira nos anos 1980. As constantes mudanças das normas vigentes turvaram o horizonte e alimentaram a busca da liquidez e do encurtamento das ações. O reconhecimento das dificuldades a serem enfrentadas na tentativa de debelar a inflação não inibiu as autoridades de lançar mão de planos sucessivos, pois, mesmo conscientes do risco, tiveram de apelar a novo plano todas as vezes em que o patamar inflacionário apontava o perigo iminente de ruptura do sistema.

As explicações sobre as causas do fracasso dos programas de estabilização variam bastante: uns atribuem os problemas à própria concepção do plano e outros, às dificuldades de condução do processo. As explicações têm alguma dose de verdade. Entretanto, a causa fundamental da instabilidade dos preços está diretamente relacionada, tanto no Brasil como nos demais países da América Latina, à inviabilidade de acesso ao financiamento externo, isto é, ao problema da restrição externa que levou à crise do início dos anos 1980.

<sup>E</sup> A obrigação de manter as transferências de recursos reais ao exterior determinou a continuidade da política de câmbio ativa e engessou a política econômica. O risco latente de crise cambial não deixou margem a medidas que não levassem em conta a obrigação de gerar os saldos comerciais e garantir o financiamento do balanço de pagamentos. Uma vez estabelecido o compromisso com valor real do câmbio e as exportações, não houve como romper a articulação que se estabeleceu entre as políticas cambial, fiscal e monetária. A política ativa de câmbio repercutia diretamente nas necessidades de financiamento do setor público e exigia a busca de recursos internos adicionais, como meio de fazer frente ao aumento dos gastos financeiros. A inviabilidade de promover uma forte ampliação da carga tributária atrelou o financiamento público ao lançamento de títulos públicos e à expansão monetária, comprometendo a política monetária, vinculada à gestão da moeda indexada, e expectativas inflacionárias.

A saída possível de ruptura da articulação das políticas cambial, fiscal e monetária estava na adoção de uma âncora cambial; mas, diante do quadro de

restrição externa, o uso do câmbio como instrumento de estabilização não era viável. O risco iminente de crise cambial, como ficou claro durante o Plano Cruzado, inviabilizou as propostas de ancorar os demais preços da economia na taxa de câmbio. Não era suficiente idealizar planos consistentes, uma vez que esbarravam na barreira imposta pela exigência de manter a política cambial ativa e o saldo das exportações<sup>20</sup>.

Não é por outra razão nem mera coincidência que só se conseguiu lograr a estabilização dos preços no Brasil e em outros países latino-americanos depois do Plano Brady. A renegociação da dívida externa abriu caminho para a superação do quadro de restrição de crédito e o fim das transferências ao exterior vigentes desde o início dos anos 1980, a partir do que se tornou viável repensar a articulação da região com o mundo capitalista em transformação.

---

## 6 Considerações finais

---


A reinserção da América Latina no mercado financeiro internacional, a partir da globalização e da reestruturação das dívidas externas ocorridas no Plano Brady, delineou os marcos em que se daria a revisão da estratégia de desenvolvimento e tornou a estabilização uma meta imprescindível aos interesses dos capitais em busca de valorização. Eles voltavam a ver os países da região como alternativa de investimento depois de superados os problemas da dívida externa e de aberto o caminho às transformações exigidas pela dinâmica da globalização.

A questão ainda em aberto era ver em que base se dariam as condições de articulação da economia latino-americana com o mundo globalizado. O modelo de crescimento que havia sustentado o desenvolvimento dos países da região desde os anos 1950 não se coadunava com a nova dinâmica capitalista baseada na soberania dos mercados e sofreria sensíveis alterações para se adaptar aos anseios da nova onda de investimentos.

---

20. André Lara Resende apresentou em 1985 uma proposta de plano de estabilização contendo basicamente todos os ingredientes que viriam a compor anos mais tarde o Plano Real. Entretanto, depois de discorrer sobre a necessidade de adotar uma âncora cambial, constatou, desanimado, a inviabilidade do uso do câmbio e derivou por outra alternativa de difícil execução. Cf. Resende (1986).



 Referências bibliográficas

---

- BACHA, E. Prólogo para a terceira carta. In: FÓRUM GAZETA MERCANTIL. *FMI x Brasil: a armadilha da recessão*. São Paulo, Gazeta Mercantil Editora Jornalística, 1983.
- BATISTA Jr., P.N. Formação de capital e transferência de recursos ao exterior. *Revista de Economia Política*, v. 7, n. 1, jan./mar. 1987.
- CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise (A economia brasileira no último quarto do século XX)*. São Paulo: Editora da UNESP, 2002.
- 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.
- CASTRO, A.B.; SOUZA, F.E.P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CRUZ, P.D. Endividamento externo e transferência de recursos reais ao exterior: os setores público e privado na crise dos anos oitenta. *Nova Economia*, v. 4, n. 1, ago. 1995.
- LOPREATO, F.L. *O colapso das finanças estaduais e a crise da federação*. São Paulo: Editora UNESP, Unicamp- IE, 2002.
- MENDONÇA DE BARROS, L.C. A moeda indexada. *Economia e Sociedade*. Campinas: Unicamp- IE, 1993.
- RESENDE, A. L. A moeda indexada: uma proposta para eliminar a inflação inercial. In: REGO, J.M. (Org.). *Inflação inercial, teorias sobre inflação e plano cruzado*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- TEIXEIRA, A. *Vinte anos de política econômica*. Campinas: Unicamp, 1991. Mimeografado.





## ABERTURA E LIBERALIZAÇÃO ECONÔMICA NOS ANOS 1990

Francisco Luiz C. Lopreato<sup>1</sup>

A economia brasileira viveu um longo período de crise nos anos 1980. A falência do padrão de crescimento anterior e a incapacidade de reconstrução das bases de sustentação da expansão econômica, em razão da crise da dívida externa, levaram à estagnação econômica e à aceleração inflacionária.

Os planos de estabilização não alcançaram resultado e a crise se arrastou sem que se vislumbraassem caminhos alternativos. A política econômica tratava de enfrentar as questões mais imediatas colocadas pelo regime de alta inflação, procurando evitar a completa desestruturação econômica que ocorreria caso se caracterizasse o quadro de inflação aberta. O processo de indexação criado no Brasil evitou os males provocados pela hiperinflação aberta – como os que ocorreram na Alemanha do pós-guerra –, mas impôs barreiras às mudanças de rumo da economia brasileira.

O quadro de paralisia da economia do Brasil e de todos os demais países da América Latina, com exceção do Chile, contrastava fortemente com o dinamismo observado no seio do capitalismo mundial. As transformações da econômica mundial intensificaram-se depois da crise do início dos anos 1980 e deram espaço ao que ficou conhecido como o processo de globalização. As mudanças de características fundamentais do capitalismo marcaram o momento de profundas transformações, com repercussões em todo o mundo, e irão se constituir na base das alterações que tomarão conta da América Latina no período seguinte.

---

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Conjuntura Econômica (CECON).

A crise da dívida externa e a obrigatoriedade de manter as transferências de recursos para o pagamento dos juros fizeram com que tanto o Brasil como toda a América Latina ficassem afastados das alterações em andamento na economia mundial nos anos 1980. O início da década seguinte marcou o momento de reinserção dos países latino-americanos no mercado financeiro internacional e de mudança da estratégia de desenvolvimento do período anterior. É possível caracterizar esse momento com um corte na trajetória econômica brasileira e o começo de outra fase. Abre-se um período de transição, de questionamento dos fundamentos do crescimento passado e de promoção das reformas econômicas, com o propósito de adaptar o País à dinâmica do capitalismo mundial, imposta pelo movimento de globalização, e de permitir a reinserção da economia brasileira no mercado financeiro internacional.

---

### **I** As mudanças no mundo capitalista: a globalização financeira e produtiva

---

O mundo capitalista viveu momentos de intensas transformações desde os anos 1970, quando ocorreu a quebra do padrão monetário internacional implantado logo após o fim da Segunda Guerra Mundial. O regime de Bretton Woods, marcado por taxas de câmbio fixas e por pequena volatilidade da taxa de juros, deu condições à economia mundial de, sob a hegemonia americana, crescer de modo sustentado e com baixos índices de inflação. O controle dos fluxos de capitais e as barreiras existentes no comércio abriam amplo campo à ação das políticas econômicas de caráter discricionário e à intervenção do Estado nas economias periféricas, através de gastos em infra-estrutura e das políticas fiscal, industrial e creditícia responsáveis por impulsionar o crescimento e evitar crises profundas.

A fase do capitalismo regulado garantiu a expansão dos países avançados sem grandes sobressaltos até o início dos anos 1970 e o acirramento da disputa entre as três principais economias do mundo. A economia americana, que havia dominado o cenário do pós-guerra sem contestação, passou a enfrentar maior concorrência por parte do Japão e da Alemanha e a ter o domínio do dólar como moeda-padrão internacional cada vez mais questionado. O déficit do balanço de pagamentos americano e a crescente especulação contra a moeda americana levaram à crise do sistema de Bretton Woods em 1971, provocando a ruptura definitiva do regime monetário internacional em 1973 quando os Estados Unidos desvinculou o dólar do ouro e estabeleceu o câmbio flexível.

A implantação do regime de câmbio flexível e a crise da economia mundial, decorrente da queda da produtividade e da alta dos preços do petróleo, marcaram o início de transformações importantes. O acirramento da instabilidade e a aceleração inflacionária alteraram o comportamento das variáveis macroeconômicas juros e câmbio e influenciaram diretamente a dinâmica do capitalismo mundial. As maiores oportunidades de ganhos financeiros, criadas com a volatilidade do câmbio e a instabilidade dos juros, deram ritmo às inovações e ao processo de liberalização financeiros. Além disso, deixou de existir o crescimento sincronizado dos principais países centrais. Os Estados Unidos, mesmo atingidos pela crise do petróleo, não modificaram o comportamento anterior e deixaram sem solução os problemas de competitividade de sua indústria, de déficit do balanço de pagamentos e da crise do dólar no mercado internacional. Por outro lado, o Japão e a Alemanha, respondendo ao déficit em conta corrente, impulsionaram as inovações tecnológicas e acirraram a concorrência com a economia americana, ampliando a participação no comércio mundial e o peso do yen e do marco no mercado financeiro internacional.

Os Estados Unidos, diante da ameaça que pairava sobre o papel do dólar no cenário monetário internacional, das dificuldades enfrentadas no plano mundial e da aceleração inflacionária, decidiram alterar a política monetária e implantar o que ficou conhecido como a política do dólar forte. A brusca elevação da taxa de juros americana gerou uma crise mundial e permitiu aos Estados Unidos promover ampla transformação no modo de operação da economia internacional, *restaurando a centralidade do dólar no sistema monetário internacional e o papel do Federal Reserve sobre os movimentos do capital*<sup>1</sup>. Os Estados Unidos reconquistaram o papel de banqueiros do mundo e ampliaram o poder de lançar os passivos exigidos no financiamento dos crescentes déficits público e de balanço de pagamentos. Além disso, o dólar forte impulsionou mudanças no âmbito produtivo e ajudou a indústria americana a aumentar o poder de concorrência no plano internacional, desencadeando reações de outras partes do mundo capitalista.

As transformações produtivas e financeiras não tinham mais lugar no mundo regulado que havia evidenciado a economia do pós-guerra e provocaram amplo movimento de liberalização, envolvendo outras partes do mundo. O movimento impulsionado pela política liberal dos governos Reagan, nos Estados Unidos, e de Margareth Thatcher, na Inglaterra, logo tomou conta dos demais países centrais, definindo o processo de globalização financeira e produtiva, que se tor-

---

1. Cf Teixeira (2000, p. 9).

nou fator de mudança de características marcantes do capitalismo regulado do pós-guerra.

A alteração de destaque no âmbito da globalização produtiva pode ser atribuída ao caráter da distribuição da produção industrial ao redor do mundo. O movimento típico de transnacionalização das empresas multinacionais dos anos 1950 e 1960 deixou de ditar a dinâmica usual do capital produtivo. A implantação de filiais em diferentes países, responsáveis internamente por toda a cadeia produtiva, com o objetivo de atender, prioritariamente, ao mercado doméstico deu lugar a uma dinâmica de integração mundial. A peculiaridade desse processo está na produção de partes, peças e componentes em um número pequeno de países especializados, com baixos custos e tecnologias semelhantes nas diferentes plantas industriais. A produção focalizada é distribuída internacionalmente e permite a montagem do mesmo produto final em plantas espalhadas pelo mundo que atendem ao planejamento estratégico da grande corporação.

A preocupação com o custo final rompeu com o modelo anterior de produzir em cada país o produto todo e deu lugar ao *global sourcing*, fortalecendo o comércio intrafirma, em detrimento da complexidade da cadeia produtiva. Os países escolhidos para receber as filiais especializaram-se na produção de algum item do produto final e tornaram-se fornecedores em escala global ou regional, perdendo, em contrapartida, outros itens da cadeia produtiva. A perda de elos da cadeia produtiva e o aumento dos componentes importados no produto final influenciaram o nível de desemprego e o movimento dinâmico das relações interindustriais, afetando as condições de demanda agregada.

O novo modelo reforçou a distribuição da tecnologia a partir do centro e concentrou nos países avançados os itens de maior agregação de valor e conteúdo tecnológico, relegando aos países periféricos a produção menos sofisticada e de baixo valor agregado, que utiliza, basicamente, o baixo custo da força de trabalho e os recursos naturais. O deslocamento dessa produção ampliou a interpenetração patrimonial entre as principais economias, com a periferia recebendo grande volume de investimento direto externo, capaz de permitir a instalação da capacidade produtiva exigida de um *player* mundial. O movimento intensificou a desnacionalização do parque industrial dos países emergentes, através do processo de fusão e incorporação, mas não conseguiu aumentar a formação bruta de capital fixo e elevar a taxa de crescimento do PIB.

Os países candidatos a receber as filiais estrangeiras têm de estar atentos aos problemas relacionados ao custo de produção e à rentabilidade das exportações, visto que tais questões surgem como condição necessária à recepção

de parte da produção distribuída ao redor do mundo. Além disso, o processo requer mudanças institucionais fundamentais voltadas à abertura comercial, bem como o respeito às regras de comércio internacional definidas na Organização Mundial do Comércio (OMC).

As alterações mais importantes do capitalismo, no entanto, decorreram da globalização financeira. A fase das finanças reguladas, dominante no período de Bretton Woods, deu lugar a outro momento apoiado em amplo conjunto de medidas de desregulamentação e de desintermediação financeira. O processo de desregulamentação eliminou as amarras existentes no que se refere à liberdade de aplicação do capital, permitindo que o enorme volume de recursos financeiros comandado pelos investidores institucionais (seguradoras, previdência privada, fundos de investimentos e de hedge, etc.) circulasse pelo mundo. A liberalização dos movimentos de capital, a partir de Londres e de Nova York, tomou conta dos países avançados e os capitais tornaram-se livres para buscar as melhores oportunidades de investimentos em diferentes moedas e países, visando maximizar a rentabilidade e garantir a valorização desse estoque de riqueza financeira.

As inovações alteraram a forma usual de financiamento internacional baseada no processo de intermediação financeira, cuja peculiaridade era dada pela concessão de crédito sindicalizado aos países ou às grandes empresas através dos bancos atuantes no mercado financeiro internacional. A expansão do então chamado mercado de eurodólar elevou a liquidez internacional e o volume das operações de crédito nos anos 1970, criando as raízes do que veio a ser a crise da dívida externa dos países em desenvolvimento do início dos 1980.

A crise internacional e as mudanças decorrentes da liberalização financeira deram outras características ao mercado financeiro globalizado, ganhando espaço o movimento de desintermediação financeira. As condições de financiamento deixaram de ocorrer, prioritariamente, por meio da intermediação de uma grande instituição financeira e cresceu o peso das operações de venda de títulos (*securities*) de países ou de grandes empresas no mercado.

O significativo avanço do processo de securitização e a presença dos investidores institucionais mudaram a feição das finanças globais. As instituições bancárias deixaram de ter a intermediação de crédito como ação dominante e passaram a desempenhar o papel relevante de agentes na estruturação dessas operações de colocação de títulos soberanos ou de grandes empresas no mercado. Os investidores institucionais tornaram-se os principais compradores dos títulos e deram enorme impulso ao mercado financeiro internacional. A expansão da liquidez e o número avassalador de inovações financeiras ampliaram as oportunidades de investimentos e de ganhos no mercado, impulsionando o número

de operações de *hedge* e dando origem às operações de derivativos, apoiadas fortemente nas oscilações dos juros e do mercado de câmbio.

A especulação tornou-se o traço típico das finanças globalizadas. O caráter das finanças diretas deu oportunidade aos investidores de reverem a todo o momento as decisões de investimentos e de optarem por aplicações diferentes das anteriores sempre que as avaliações de risco e oportunidades de ganhos se alterassem, ampliando a instabilidade das finanças globais. As revisões podem envolver elevado número de ativos e de países que, diante das turbulências do mercado, estão sujeitos a movimentos especulativos, com fugas de capitais e crises cambiais geradas pelo efeito contágio.

Além disso, a estreita distinção entre empresas produtivas e empresas financeiras perdeu, em grande parte, a razão de ser. O processo de financeirização da riqueza ampliou o espaço das corporações em que o domínio da lógica financeira tem papel central no modo de gerir e realizar a riqueza capitalista e se transformou no modo de ser do sistema<sup>2</sup>.

A aposta dos investidores na escolha do portfólio passou a estar relacionada diretamente às condições de aversão ao risco nas fases do ciclo de liquidez internacional, forçando os países tomadores de recursos no mercado internacional a se submeterem às condições ditadas pelo mercado. Assim, o esforço de credenciamento dos países como receptores de capitais externos provocou a subordinação da política macroeconômica à expectativa dos investidores e à criação de condições institucionais coerentes com a liberalização financeira. As reformas liberais na esfera financeira empenharam-se em abolir o conjunto de normas restritivas ao livre movimento de capital existentes no passado e em criar um ambiente favorável às decisões dos investidores.

O caráter especulativo e instável dessa fase do capitalismo envolveu as economias emergentes e, particularmente, a América Latina. A definição de políticas monetária, fiscal e cambial compatíveis com as regras ditadas pela soberania do mercado impôs barreiras à expansão dos determinantes da demanda agregada e estabeleceu o predomínio de baixas taxas de crescimento, além de atrelar as condições internas das diferentes economias aos movimentos delineados pelo ciclo de liquidez internacional.

---

2. Cf. Braga (1997).



## 2 O movimento de reinserção brasileira no mercado financeiro internacional

O avanço da globalização financeira e produtiva nos anos 1980 esteve, em grande medida, restrito aos países adiantados, deixando a América Latina completamente de lado, submersa, durante toda a década, nos problemas da crise da dívida externa e afastada do mercado financeiro internacional. As obrigações com o pagamento dos juros exigiram a geração de saldos comerciais e as transferências de recursos ao exterior, inviabilizando a captação de dinheiro novo, isto é, os recursos não atrelados diretamente aos programas de renegociação da dívida externa que garantiam o refinanciamento da parcela da dívida não honrada com o volume de divisas disponíveis.

Os anos 1990 assistiram à reinserção dos países latino-americanos no mercado financeiro internacional. O pagamento de parcela da dívida nos anos 1980 e o direcionamento do crédito a outros países reduziram o peso da região nas operações ativas das instituições financeiras e permitiram o encaminhamento de novas soluções para o problema da dívida externa. A proposta de securitização da dívida, aventada pelo então Ministro Bresser Pereira em 1987 e ridicularizada pelas autoridades americanas, passou a ser vista com outros olhos e discutida com atenção, ganhando corpo na virada da década, através do que ficou conhecido como o Plano Brady.

A solução para o impasse financeiro que cercava as economias latino-americanas estava próxima. Mas a possibilidade de se concretizar estava atrelada à exigência de alterações sensíveis na estratégia de desenvolvimento dos anos de crescimento acelerado. As instituições internacionais viam na proposta de avanço da América Latina, que tinha como base essencial a forte participação do Estado, a proteção do setor industrial da concorrência internacional e o entrave ao fluxo de capitais, a principal causa das mazelas dos anos 1980, retratadas no processo de alta inflação, e defendiam a adequação dos países às condições ditadas pelo movimento de globalização, como medida prévia de retorno ao mercado financeiro internacional.

A idéia de ajuste da estratégia de desenvolvimento da América Latina foi amplamente discutida no seio dos órgãos multilaterais e, sintetizada por John Williamson, ficou conhecida como o Consenso de Washington. As propostas básicas do Consenso de Washington defendem um conjunto de reformas, alterando o aparato institucional e a atuação da política econômica responsável pelos anos de rápido crescimento do período de trinta anos entre 1950 e 1980. As reformas

eram vistas como imprescindíveis no esforço de abrir caminho à estabilização inflacionária e de atrair o interesse do capital internacional. Os órgãos multilaterais acenavam com a possibilidade de volta aos anos de crescimento e de retorno dos investimentos das empresas mundiais, além da reabertura do mercado de crédito internacional, no momento em que as condições em favor do grande capital estivessem dadas. O fundamental era atender às expectativas do mercado e avançar as reformas estruturais, redefinindo a estratégia de desenvolvimento e a forma de relacionamento com o grande capital, respondendo às demandas impostas pela nova dinâmica internacional calcada na soberania dos mercados.

O ambiente na virada da década é bastante favorável às reformas estruturais propostas no Consenso de Washington, com a adesão do conjunto de países da América Latina. É interessante observar que, nesse plano mais geral, o caminho percorrido, apesar de manter as especificidades de cada país, foi semelhante, com todas as nações defendendo os programas de reformas e apostando na idéia de que a mudança da forma de integração na economia globalizada abriria um vasto campo de oportunidades, capaz de garantir a redenção das economias envolvidas nos processos de alta inflação e o retorno do crescimento. No Brasil, esse momento foi bem delineado nas discussões sobre a eleição de Fernando Collor de Mello, em 1990. O embate com Lula refletiu a polêmica em torno das decisões de como o País deveria se inserir na economia mundial, os riscos, as vantagens e os problemas a serem criados com a nova estratégia de desenvolvimento. A vitória de Collor selou a aceitação da integração com o mundo globalizado nos termos propostos pelos órgãos multilaterais e deu início ao movimento das reformas estruturais.

Tais reformas tinham o objetivo de adequar a institucionalidade brasileira à dinâmica da globalização produtiva e financeira e à visão liberal da lógica dos mercados. Isso implicava a revisão da estratégia de crescimento anterior. A redução do papel do Estado na economia, considerado como fator de impedimento à retomada do crescimento, era o elemento nuclear da proposta liberal. A crença de que seria possível impulsionar os investimentos e a produtividade da economia acelerou o programa de privatizações, com a venda de empresas federais e estaduais, retirando o setor público de áreas importantes como telecomunicações, transmissão de energia elétrica, siderurgia e transportes, abrindo o espaço ao capital privado interessado em atuar no mercado brasileiro.

A desmontagem do setor produtivo estatal inibiu a sua ação como fator de sustentação da demanda agregada e colocou nas mãos do capital privado, principalmente do investimento estrangeiro, a tarefa de responder pela dinâmica de crescimento. A retirada do Estado da tarefa de carro-chefe da estratégia de

desenvolvimento implicou a obrigatoriedade de criar as condições para que o capital privado cumprisse o papel que dele se esperava. A abertura comercial procurou aproximar o mercado interno à dinâmica da globalização produtiva e eliminar as barreiras ao livre-comércio intra-empresas. A abertura financeira foi outra peça da proposta liberal, permitindo aos capitais, em busca de valorização da riqueza financeira, entrar e sair livremente do País, ao sabor das expectativas de risco e rentabilidade dos investidores.

As reformas liberais envolviam também propostas de redução dos custos operacionais e de construção de um ambiente macroeconômico estável, capaz de minimizar os riscos e ampliar o horizonte temporal das decisões capitalistas. A confiança na política econômica e nas regras de comportamento da economia tornou-se elemento decisivo aos olhos dos agentes privados. As proposições em favor da reforma trabalhista e do ajuste do setor público foram incorporadas à agenda e ganharam o status de peças basilares da nova estratégia de crescimento.

Todavia, a defesa das propostas liberais não deu sustentação ao novo plano de estabilização lançado no governo Collor. A obrigatoriedade de manter as transferências ao exterior e o fracasso da política radical de conter a liquidez financeira, com o bloqueio dos depósitos bancários, comprometeram as bases do plano de estabilização e recolocaram, pouco tempo depois, condições próximas às dos anos 1980. O Brasil voltou a conviver com alta inflação e retardou o avanço das reformas liberais, ao contrário de outros países da região, como México e Argentina, que obtiveram sucesso no programa de estabilização e aceleraram as medidas de integração com a economia mundial.

O fracasso do Plano Collor não abalou a confiança na proposta de desenvolvimento liberal e manteve acesa a idéia de que as reformas em favor do mercado eram inevitáveis, precisavam ter continuidade e se constituíam no caminho possível de retomada do crescimento. Porém, o regime de alta inflação não era compatível com a dinâmica do mundo das finanças globais e teria de ser superado antes de se viabilizar plenamente a implantação da proposta liberal no Brasil.

O fim da inflação, no entanto, teve de esperar até a reestruturação da dívida externa. Não seria viável avançar sem a solução do problema da dívida externa e a garantia de que o financiamento do balanço de pagamentos não se colocaria *a priori* como barreira à valorização dos capitais. O sucesso alcançado com a *securitização* da dívida externa, nos termos propostos no Plano Brady, eliminou o obstáculo final no caminho do controle inflacionário. A superação da obrigatoriedade de transferência de recursos ao exterior permitiu o uso do câmbio como âncora dos programas de estabilização. A experiência histórica revelava

que os planos bem-sucedidos dependiam da âncora cambial e de condições favoráveis de financiamento externo, capazes de transporas questões comuns a esses programas de estabilização de valorização da taxa de câmbio real e a presença de déficits em transações correntes.

A superação do gargalo externo colocou as condições necessárias para se lograr o controle da inflação. A negociação da dívida e a liquidez internacional viabilizaram a adoção dos planos de estabilização e da estratégia liberal que tomaram conta dos países da América Latina nos anos 1990. Entre nós, a reestruturação da dívida externa em 1994 abriu caminho ao Plano Real e às mudanças na estratégia de desenvolvimento, marcando o momento de inflexão da trajetória da economia brasileira.

---

### 3 A implantação do Plano Real

---

Uma vez afastado o problema agudo de restrição externa que havia comprometido os programas de estabilização anteriores, estavam dadas as condições ao uso da âncora cambial como instrumento central do controle inflacionário. A adoção de um programa desse tipo tinha como pré-requisitos, de um lado, a garantia de condições adequadas de financiamento do balanço de pagamentos capaz de manter o valor externo da moeda e, de outro, a ausência de crises de confiança que levassem à fuga de capitais.

A preocupação com a capacidade de manter o valor externo da moeda determinou a linha de preparação do Plano Real. A adoção de políticas monetária e fiscal rígidas tinha a tarefa de reduzir a incerteza e oferecer garantias de valorização aos capitais dispostos a financiar o balanço de pagamentos, dado que alterações nas expectativas dos agentes poderiam levar ao descrédito da estabilidade do preço básico do programa. Assim, definiu-se um programa de ajuste fiscal em condições de acomodar os custos das políticas de câmbio e de juros e de evitar o risco de *default* da dívida pública, ao mesmo tempo em que se oferecia um rol de ativos de rentabilidade elevada e de prêmios de risco em suas taxas de retorno. As privatizações, a abertura do mercado bancário, o favorecimento a fusões e incorporações de empresas com ações depreciadas e os ganhos em bolsa de valores constituíram-se em fatores de atração do capital externo. Além disso, esse capital buscou valorizar-se usando os títulos da dívida pública, que ofereciam juros e prazos compatíveis com a expectativa de remuneração dos investidores internacionais e sinalizavam baixo risco de não-sustentabilidade das contas públicas.

O outro elemento fundamental na preparação do plano de estabilização foi a adoção da URV (a unidade real de valor, reajustada diariamente de acordo com a média de índices de preços). A experiência anterior mostrou que a elevada dispersão dos preços em períodos de alta inflação produzia significativos alinhamentos de preços depois do estabelecimento do programa. O uso da URV como instrumento prévio de alinhamento dos preços relativos procurava evitar as pressões sobre os preços, contendo os reajustes e a contaminação dos índices de preços após a implantação do programa de estabilização.

O governo deixou ao sabor do mercado a conversão dos preços para URV, mas definiu o valor de dois dos preços básicos da economia, câmbio e salários (convertidos pela média dos últimos quatro meses), que desempenharam o papel de balizadores das expectativas, atuando como referência essencial para o cálculo dos preços e conversão dos contratos do setor privado na nova unidade<sup>3</sup>. O passo seguinte foi a transformação obrigatória de todos os preços em real e o uso da “âncora cambial” como peça essencial de referência dos preços, proporcionando a rápida queda da inflação na nova moeda.

---

#### **4** O Plano Real: um olhar além da estabilização

---

A queda acentuada da inflação mexeu com toda a economia e desencadeou transformações que não podem ser vistas apenas como resultado da estabilização. Não há dúvida de que o mero fato de estabilizar os preços traria efeitos relevantes na economia depois de anos de convivência com alta inflação e instabilidade. Mas não se pode olhar os impactos do Plano Real como simples consequência da queda da inflação. É preciso estar atento a duas dimensões que estão presentes e compõem o Plano Real. Em termos imediatos trata-se de um programa de estabilização baseado no uso da âncora cambial, semelhante, em vários aspectos, a outras experiências históricas. Por outro lado, é essencial ver que o plano traz consigo uma proposta de alteração do projeto de desenvolvimento e de integração da nação ao mundo globalizado que não pode ser confundido com o problema da estabilização.

O Plano Real, na defesa do novo projeto de desenvolvimento, resgata as idéias liberais e vai adiante, aproveitando o momento favorável decorrente da alta liquidez do mercado internacional e do sucesso do combate à inflação. O governo FHC desfrutou de condições inusitadas na correlação de forças políticas.

---

3. Ver Carneiro (2002, p. 361-367).

de modo que foi viável conduzir as mudanças de caráter liberal, contando com o apoio do Congresso, da maioria dos governadores e da população.

A separação entre as duas dimensões do Plano Real nem sempre se mostrou de modo claro, ao contrário, os críticos desse projeto de desenvolvimento eram vistos quase como inimigos da pátria, defensores do quadro inflacionário e refratários à “modernização” da economia. Acuados diante do sucesso da estabilização e dos ganhos alcançados na renda da população e no crescimento do PIB nos dois primeiros anos do programa, assistiram à desmontagem do quadro institucional anterior e ao avanço dos novos ideais de desenvolvimento.

As alterações da estratégia de desenvolvimento anterior caminharam a passos largos. A mais evidente revelou-se na aceleração das privatizações. O governo aproveitou o momento favorável da correlação de forças políticas e a fragilidade financeira dos governos estaduais, bem como de parte das empresas estatais, para promover a reforma patrimonial e a transformação do Estado. As privatizações de parte importante do patrimônio público modificaram o papel e a forma de atuação do Estado, que perdeu parte relevante da influência em vários setores da atividade econômica e cedeu ao setor privado a tarefa de orientar o crescimento. Além disso, as privatizações desmontaram o modelo de articulação e cooperação existentes no interior do setor público, entre a esfera nacional e os governos subnacionais, baseado nos investimentos das empresas estatais e nos recursos dos fundos regionais e dos bancos públicos, responsáveis pela expansão dos gastos e condições de atuação em áreas importantes como habitação, transporte, saneamento e outras, sem colocar nada no lugar.

O programa de renegociação das dívidas cumpriu, no âmbito dos estados e municípios, a tarefa de reestruturação patrimonial, forçando a privatização das empresas públicas e dos bancos estaduais, restringindo a ação do setor público e abrindo espaço à maior participação do setor privado em áreas essenciais de infra-estrutura.

O tratamento dado ao setor industrial é outro aspecto na implantação da nova ordem proposta no Plano Real. Os artífices do programa de estabilização viam a oportunidade de promover a reformulação do setor industrial, por meio das forças do mercado, acelerando a redução das barreiras alfandegárias e a concorrência com as importações. A idéia negava a visão protetora do setor industrial da fase anterior e até mesmo a existência de uma política industrial que pudesse orientar as transformações e dar salvaguardas temporárias aos setores sem condições de competitividade.

A recusa em defender o setor industrial teve como pressuposto a proposta de que o *choque de capitalismo* teria um efeito salutar no crescimento e seria

nefasta a intervenção governamental através de uma política industrial. O melhor resultado, independentemente das condições específicas de cada setor industrial, seria deixar o mercado ditar o rumo da modernização. Os defensores da idéia acreditavam que o processo de modernização ocorreria em etapas sucessivas. A primeira traria crises setoriais e o fechamento das indústrias menos eficientes, incapazes de concorrer com as importações, gerando desemprego e efeitos negativos no balanço de pagamentos. Esse quadro iria se estabilizar no segundo momento, quando as empresas tivessem melhores condições e poder de responder aos desafios impostos pela concorrência externa. O resultado seria alcançado na fase final do processo de aprendizagem. As empresas estariam aptas a concorrer e ganhar espaço no mercado nacional e internacional, mantendo a rentabilidade e os empregos, além de alcançar os superávits comerciais necessários ao equilíbrio do balanço de pagamentos.

O terceiro elemento a ser destacado na implantação da nova estratégia de desenvolvimento é o avanço da liberalização financeira iniciada no governo Collor e da abertura do setor bancário à participação de instituições estrangeiras. A proposta teve como objetivo intensificar o processo de integração ao mercado financeiro internacional e garantir a inclusão da economia brasileira como espaço alternativo de valorização do capital financeiro mundial, assegurando as condições de financiamento do balanço de pagamentos exigidas durante a fase das transformações em curso.

A implementação do Plano Real marcou o momento em que as alterações na estratégia de desenvolvimento iniciadas no governo Collor ganharam consistência e avançaram além da simples estabilização do processo inflacionário. Assim, é preciso olhar o Plano Real buscando entender tanto os efeitos imediatos da condução da política macroeconômica sobre, por exemplo, preços, câmbio e balanço de pagamentos, como a dimensão estrutural contida na proposta do Plano Real. Essas questões, apesar de entrelaçadas, têm dimensões próprias porque visavam objetivos diferentes.

---

## **5** A estabilização e os efeitos imediatos sobre preços, câmbio e balanço de pagamentos

---

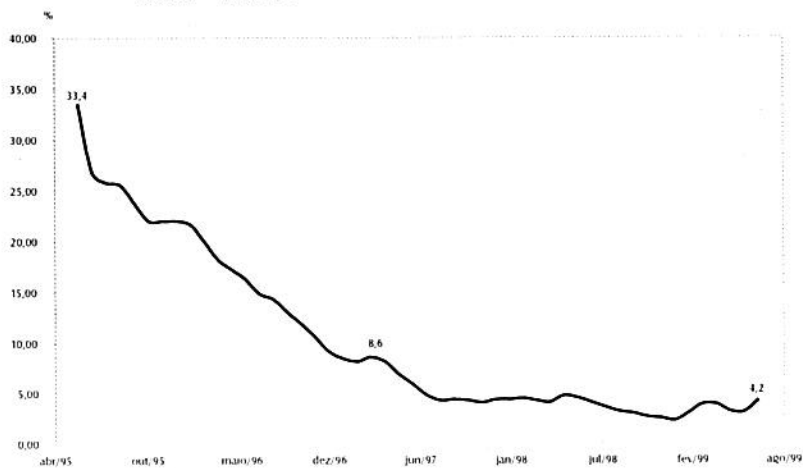
A visão mais ampla sobre o papel do Plano Real permite entender melhor a razão de as autoridades econômicas olharem com certa complacência os efeitos negativos do período imediato pós-estabilização. A crença de que estavam construindo uma nova ordem econômica criou uma cortina de fumaça sobre os

efeitos de curto prazo diante da “certeza” de que seriam logo superados pelas benesses da reintegração da economia brasileira ao mercado internacional. Com a atenção voltada às questões de estratégia de desenvolvimento, as autoridades econômicas desconsideraram os desequilíbrios decorrentes da condução da política macroeconômica e os entraves interpostos ao crescimento da economia. Pelo contrário, insistiram na defesa da proposta inicial do plano de estabilização, acreditando, talvez, que a derrocada da âncora cambial iria arrastar consigo a inflação e a questão maior da trajetória de desenvolvimento.

A evolução do câmbio, balanço de pagamentos, indústria e juros mostram dimensões importantes do quadro econômico e ilustram como influenciaram diretamente a trajetória de crescimento e abriram caminho aos novos ideais de crescimento.

A partir da transformação de todos os preços em real pode-se observar uma queda expressiva da inflação, mas os índices inflacionários ainda são relevantes e só atingiram um dígito no início de 1997. A lenta redução dos preços foi provocada pela diferença na velocidade de ajuste dos preços de bens comercializáveis e não-comercializáveis. O uso da âncora cambial favoreceu o controle dos preços referenciados ao dólar, mas afetou mais lentamente os outros preços da economia, principalmente os serviços, provocando a permanência do resquício inflacionário.

**GRÁFICO 1** Índice de inflação (1) - Acumulado 12 meses  
Brasil - 1995-99



Fonte: Banco Central do Brasil.

(1) Média geométrica do INPC, IGP-DI e IPC-Fipe.



A presença desse resquício inflacionário teve conseqüências importantes na deterioração da renda dos assalariados e na taxa real de câmbio. O comportamento do câmbio foi um dos pontos de maior controvérsia do Plano Real. O simples fato de os preços internos crescerem acima do ritmo dos preços americanos provocaria a valorização da taxa bilateral de câmbio. Entretanto, a elevada taxa de juros na fase inicial do programa de estabilização atraiu enorme volume de dólares e provocou a queda do valor nominal da taxa de câmbio (chegando a alcançar R\$ 0,82 / US\$ 1) que, somada ao movimento dos preços, resultou em índices expressivos de valorização real do câmbio (superiores a 25%), variando de acordo com a base de comparação e o índice de preços utilizado no cálculo.

O comportamento do câmbio certamente ajudou no combate à inflação, mas, por outro lado, teve efeito deletério sobre a capacidade de concorrência das empresas do setor industrial e sobre o saldo do balanço comercial. As autoridades econômicas praticamente recusaram-se a aceitar as implicações negativas da valorização cambial, apoiando-se na tese de que o País vivia outro momento, não sendo possível comparar o câmbio daquele momento com o da fase anterior. Além disso, os eventuais desequilíbrios do balanço de pagamentos e do poder de concorrência industrial deveriam ser vistos apenas como uma fase transitória, que seria superada tão logo se completasse a modernização da indústria e a integração da economia brasileira à economia globalizada.

O câmbio valorizado, ao lado da ausência de uma política industrial, provocou o movimento de modernização forçada, com crises em vários setores da indústria, ampliação do desemprego e perda de rentabilidade. A reestruturação da indústria, embora necessária, ocorreu em condições altamente desfavoráveis e desiguais em relação aos competidores internacionais, provocando o aumento do número de empresas que quebraram ou foram vendidas por baixos preços a investidores internacionais. A defasagem cambial e o diferencial de custo financeiro a favor daqueles com acesso ao mercado internacional de crédito inviabilizaram o poder de concorrência das indústrias locais e trouxeram perdas significativas de mercado, com a aceleração do coeficiente de importação e o aumento do conteúdo importado de vários setores. Essas questões, no entanto, em nada abalaram a visão daqueles que acreditavam na inevitabilidade desse movimento de “depuração”, talvez dolorido, mas imprescindível como passaporte à entrada nesse novo mundo que prometia recolocar o País na rota do desenvolvimento.

O reflexo do câmbio valorizado não tardou a chegar ao balanço de pagamentos. O balanço comercial, com superávits sempre superiores a US\$ 12 bi-

lhões desde 1984, sofreu rápida erosão e apresentou déficit em 1995 (Tabela 1), sem que as autoridades manifestassem preocupação com a evolução das contas externas, acreditando que era uma situação transitória.

**TABELA 1** Balanço de Pagamentos  
Brasil - 1994-2000

Discriminação	Em US milhões						
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Balança Comercial - FOB	10.466	-3.352	-5.554	-8.357	-6.593	-1.260	-698
Serviços (líquido)	-14.743	-18.594	-20.483	-26.284	-28.801	-25.829	-25708
Juros	-6.338	-8.158	-9.173	-10.390	-11.948	-15.237	-15088
Outros serviços	-8.405	-10.436	-11.310	-15.895	-16.853	-10.592	-10618
Transferências unilaterais	2.588	3.974	2.900	2.216	1.778	2.027	1796
Transações correntes	-1.689	-17.972	-23.136	-32.426	-33.616	-25.062	-24608
Capital	14.294	29.359	33.868	26.072	20.664	14.165	30215
Investimento (líquido)	8.131	4.663	15.540	20.815	20.622	30.042	29559
Amortizações	-50.411	-11.023	-14.419	-28.714	-30.677	-49.120	-34690
Empr. a médio e longo prazos	52.893	14.736	22.841	28.870	33.072	-4.856	7803
Capitais a curto prazo	909	18.834	5.358	-17.531	-31.171	-8.452	-6384
Erros e omissões	334	2.093	-1.715	-1.492	-4.333	157	2454
Superávit ou déficit (-)	12.939	13.480	9.017	-7.845	-17.285	-10.740	8061
Financiamento	-12.939	-13.480	-9.017	7.845	17.285	10.740	-8061

Fonte: Boletim do Banco Central do Brasil, vários números.

O déficit no balanço comercial, no entanto, tornou-se apenas parte do problema. O movimento de deterioração acelerada do balanço de serviços e rendas teve como resultado o agravamento do déficit em transações correntes, que passou de US\$ 1,7 bilhão em 1994 para US\$ 33,4 bilhões em 1998, equivalente a 4,3% do PIB. Em apenas quatro anos, entre 1995 e 1998, o déficit acumulado em transações correntes alcançou o montante de US\$ 105,5 bilhões, refletindo um quadro de crescente vulnerabilidade externa.

O aumento do valor das amortizações elevou o valor das necessidades de financiamento externo e tornou a economia brasileira altamente dependente das condições de liquidez do mercado de crédito internacional para fechar as contas do balanço de pagamentos. A obrigação de captar recursos externos foi, em grande medida, atendida pelo crescente volume de investimento direto externo,

que tinha como alvos principais as privatizações das empresas públicas e a compra de instituições bancárias e de empresas industriais. A presença de um amplo leque de ativos de interesse dos investidores internacionais, no entanto, não conseguiu garantir o financiamento do balanço de pagamentos nos momentos em que as crises da Ásia e da Rússia provocaram a contração do mercado de crédito internacional.

A dificuldade de financiamento do balanço de pagamentos colocou em risco a manutenção do regime de câmbio e o programa de estabilização, desencadeando alterações na política monetária, com o objetivo de elevar a rentabilidade e garantir a atratividade das aplicações de carteira no mercado brasileiro. O aumento expressivo da taxa de juros conteve momentaneamente a pressão em favor da desvalorização cambial, mas revelou a exata dimensão da inconsistência da política de câmbio e de juros.

A combinação entre câmbio valorizado e juros elevados lançou a economia em um vóo cego, com crescimento medíocre, balanço de pagamentos em deterioração, sérios problemas no setor industrial, com disrupção das cadeias produtivas em vários setores, perda do valor agregado e redução do nível de produto e emprego<sup>4</sup>. Além disso, não pode ser esquecido o impacto da política monetária sobre a dívida líquida do setor público (DLSP). O peso da DLSP que, em função da desvalorização no governo Collor, era de 29,2% do PIB em 1994, cresceu impulsionado pela taxa de juros e atingiu 49,4% do PIB em 1999.

A teimosa tentativa de preservar o regime cambial agravou a condição da economia brasileira e não conseguiu evitar a crise. A desconfiança provocada pela fragilidade do balanço de pagamentos levou à desvalorização do câmbio em janeiro de 1999 e forçou à revisão do regime de política macroeconômica adotado desde a implantação do Plano Real. As autoridades econômicas teriam de repensar a política econômica e responder a vários desafios. A aceleração inflacionária, a crise fiscal provocada pelo impacto dos juros sobre o estoque da dívida pública, a vulnerabilidade externa e o medíocre crescimento econômico colocavam-se como problemas a ser atacados, sem contar com condições favoráveis no mercado internacional e sem o apoio quase unânime que o início do Plano Real havia atingido.

---

4. Cf. Belluzzo e Almeida (2002, cap. VIII, p. 377 et seq.).


## 6 Considerações finais

A condução da política macroeconômica no período inicial do Plano Real trouxe o acúmulo de sérios problemas. A deterioração do balanço de pagamentos, a dificuldade em conter a evolução da dívida pública, a crescente dependência do financiamento externo, as crises enfrentadas em vários setores da indústria, o elevado desemprego e o medíocre crescimento do PIB representavam pesado ônus para a ação da política econômica no período seguinte. Os problemas teriam de ser enfrentados e balizariam o futuro imediato, determinando políticas contracionistas e restrições ao crescimento.

Os problemas, no entanto, contrastavam com o avanço observado nas mudanças impostas à economia brasileira. A realidade econômica brasileira ganhou uma feição diferente da existente na fase anterior. A subordinação às condições impostas pela soberania dos mercados atrelou o Brasil aos determinantes do ciclo de liquidez internacional e das decisões capitalistas de valorização da riqueza financeira. Além disso, o peso das decisões dos grandes conglomerados internacionais de localização da produção e de distribuição das vendas no mercado mundial ganhou relevância e passou a definir os ganhos de empresas industriais, independentemente da performance de todo o setor industrial.

O resultado é intrigante. O atrelamento à globalização definiu como característica da economia brasileira a possibilidade de convivência de situações antagônicas em que estão presentes, de um lado, o baixo dinamismo e a falta de perspectiva de crescimento econômico e, de outro, os lucros crescentes de parcela das empresas industriais e de serviços e das instituições financeiras. O baixo dinamismo do todo não é contrário ao dinamismo de algumas das partes, contrastando uma expansão medíocre do PIB e da renda da população com enormes lucros de empresas e bancos.

O desenho de tal realidade ganhou corpo nos anos iniciais do Plano Real. A crise de 1999 trouxe a obrigação de alterar o regime de política macroeconômica, mas em nada mudou a estratégia de crescimento que se definiu com a estabilização. O câmbio flexível, a política de metas de inflação e a adoção de uma política fiscal mais dura estabeleceram novos rumos da política econômica e a determinação de consolidar as características da economia brasileira como uma economia emergente que preenche as exigências definidas pela dimensão da internacionalização das finanças.

 Referências bibliográficas

---

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.

BRAGA, J.C.S. Financeirização Global – O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Org.). *Poder e dinheiro – uma economia política da globalização*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CARNEIRO, R. *Desenvolvimento em crise*. A economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Ed. Unesp, 2002.

TEIXEIRA, A. O império contra ataca: notas sobre os fundamentos da atual dominação norte-americana. *Economia e Sociedade*, Campinas, Unicamp, Instituto de Economia, n. 15, dez. 2000.



Davi José Nardy Antunes<sup>1</sup>

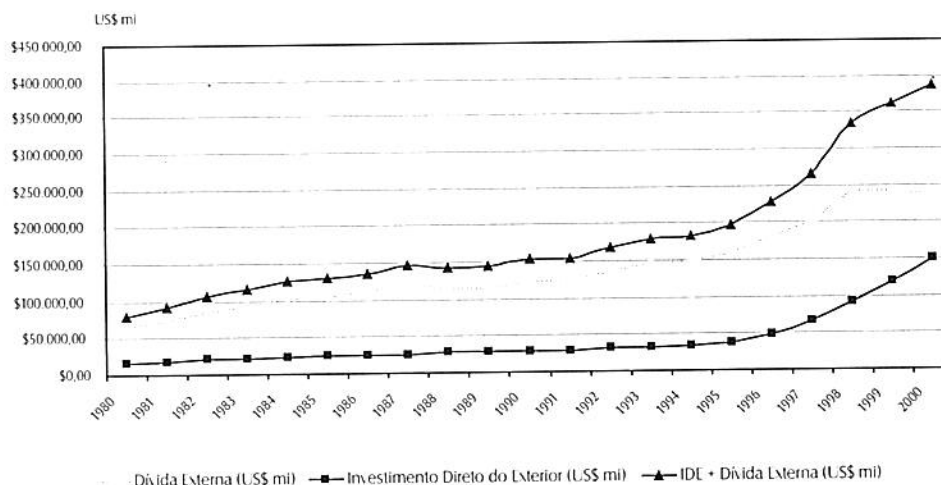
A economia brasileira, na segunda metade dos anos 1990, aparentemente apresentou uma instabilidade diferente da dos anos 1980 e início dos anos 1990, que era vinculada a um forte processo inflacionário. Mas uma análise mais detida de todo o período e de suas múltiplas facetas mostra que o problema de fundo – a falta de uma estrutura de capital adequada ao financiamento da acumulação de capital – continuava sem solução a vista; ainda mais com o crescimento da dependência dos capitais externos. Dessa maneira, o novo período de ajustamento iniciado com a desvalorização cambial de janeiro de 1999 foi marcado mais claramente por uma volta aos problemas recorrentes ao longo da década de 1980, só que agora ancorado num conjunto diferenciado de política econômica: os superávits primários, as metas de inflação e o câmbio flutuante – e, tal como na década de 1980, patrocinado pelo Fundo Monetário Internacional.

O crescimento econômico, ainda mais que nos anos 1980, passou a depender de variações da liquidez internacional e da expansão econômica mundial, dado o mais alto nível de endividamento externo, agora acompanhado também de uma grande internacionalização da economia: o somatório da dívida externa com o Investimento Direto Externo elevou-se fortemente (Gráfico 1), aumentando a necessidade de remuneração do capital externo internalizado através do pagamento de juros, dividendos e lucros. E, aliado a essas dificuldades externas, tem-se um problema ainda oriundo do *mix* de políticas empregado:

1. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

as metas de inflação apertadas impuseram um garrote muito forte ao crescimento, já que, dada a dependência dos fluxos externos, a instabilidade da taxa de câmbio tornou-se inevitável, o que impacta fortemente a taxa de inflação, impondo uma elevação do PIB aquém das exigências do País, mesmo quando a liquidez internacional volta com toda a sua exuberância.

**GRÁFICO 1** Dívida Externa, Investimento Direto do Exterior no Brasil (IDE)  
Brasil – 1980-2000



Fonte: Banco Central do Brasil.

Só que essa situação, além dos problemas expostos, não resolveu o impasse do desenvolvimento capitalista brasileiro ao não favorecer a emergência de nenhum agente capaz de avançar com o tão necessário processo de monopolização do capital<sup>2</sup>. O Estado, com o desmonte neoliberal, tornou-se um agente pouco ligado à atividade produtiva, significando que o arranjo anterior, que sustentou o processo de industrialização, foi desfeito. Esse era um efeito desejado das

2. "Copiamos tudo menos o que é essencial: formas de organização capitalista capazes de assegurar um mínimo de capacidade autônoma de financiamento e inovação. Nossa industrialização esteve apoiada sobretudo: 1) na liderança da empresa multinacional; 2) na grande empresa nacional produtiva, que tinha um poder financeiro e de inovação frágil e estava inteiramente desvinculada do sistema bancário nacional, dedicado, por sua vez, certamente com grande proveito, às suas funções tradicionais (financiamento de curto prazo às empresas, crédito ao consumidor, recompréstimo de recursos externos); 3) na grande empresa estatal situada nos setores de base (aço, energia, petróleo, telecomunicações)" (CARDOSO DE MELLO; NOVAIS, 1998, p. 646).



medidas tomadas, que levariam o setor privado ao papel de protagonista do desenvolvimento, nacional ou estrangeiro. A preferência foi concedida ao setor privado estrangeiro, dada a carência de divisas, o que é percebido pelo processo intenso de desnacionalização da estrutura produtiva estatal e privada. Mas essa mesma preferência não só não levou ao avanço do processo de desenvolvimento capitalista como não foi capaz de relançar a economia brasileira.

Como o capital estrangeiro permaneceu e permanece ligado à lógica de sua matriz, e como a economia brasileira não conseguiu se desvencilhar do peso da transferência de recursos ao exterior nem muito menos criar mecanismos adequados de financiamento do investimento, os investimentos produtivos foram mantidos apenas no nível do estritamente necessário à manutenção da produção corrente, o que se mostrou insuficiente para elevar a taxa de investimento da economia brasileira e dar início a um novo ciclo de crescimento. Como ainda se tem, associada a esses fatores, uma política de ajustamento baseada em juros altos, o caráter rentista existente até então se manteve. Quer dizer, a mudança realizada pelas reformas neoliberais não foi nem é capaz de engendrar um novo ciclo de investimentos, dada a precariedade da situação externa da economia brasileira; que dirá, então, conseguir prover um setor líder capaz de assumir a primazia do processo de acumulação produtiva, num cenário em que os ganhos financeiros são elevados, líquidos e certos *vis-à-vis* ganhos produtivos submetidos a um risco insuportável por parte dos agentes privados<sup>3</sup>.

No que se refere ainda à necessidade do financiamento da acumulação de capital, os recursos de longo prazo que entrariam no País para solucioná-la não apareceram. A profunda ligação que se estabeleceu com os mercados financeiros internacionais não propiciou a entrada de recursos de longo prazo, pois, além de a economia não entrar numa rota de crescimento sustentável, o risco cambial era muito elevado para viabilizar a internalização de recursos não voltados para a arbitragem de curto prazo.

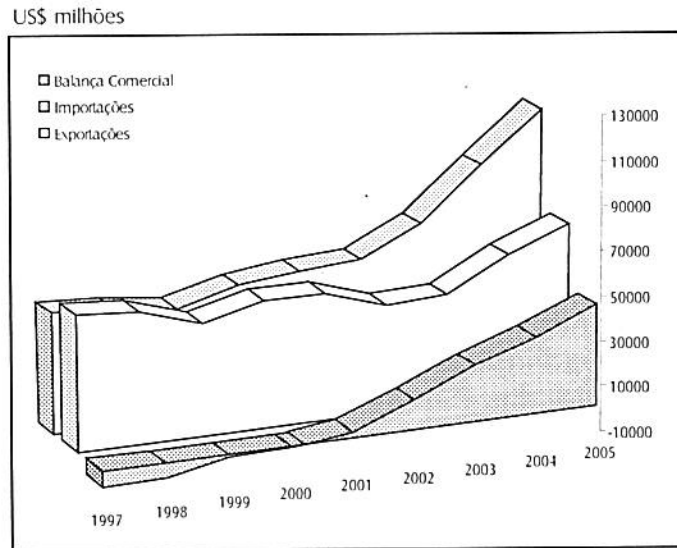
Portanto, a desvalorização cambial de janeiro de 1999 não resolveu nenhum dos grandes problemas estruturais do País, mas marcou a mudança estrutural

---

3. A esse respeito, *mutatis mutandis*, a situação é semelhante à apresentada por CARDOSO DE MELLO; TAVARES (1985) em relação aos bloqueios ao desenvolvimento da indústria pesada pré-1930: "Obviously we must look elsewhere for an explanation of investment preferences. It should be noted that in the last two decades of the last century, during the 'second industrial revolution', the capital goods industry underwent a profound technological transformation that led to the creation of immense economies of scale that required both higher initial investments and a larger minimum scale of operation for profitable production. For Brazil, this change introduced almost insoluble problems related to the concentration and centralization of capital, while investment risks assumed formidable proportions. Finally, and equally important, the technology of heavy industry was not available on the international market" (p. 119) (grifo do autor).

do saldo comercial, agora novamente às voltas com a necessidade dos superávits comerciais, de certa forma rememorando a virada do saldo comercial de 1981.

**GRÁFICO 2** Balança Comercial  
Brasil - 1997-2005



Fonte: Banco Central do Brasil.

A análise dos números da Balança Comercial de 1999 em diante mostra uma enorme reversão de seu valor (Gráfico 2). Mas essa reversão, num primeiro momento (1999), foi baseada numa grande redução das importações, decorrente tanto do baixo crescimento como da elevada desvalorização cambial ocorrida desde então. A partir de então, a desvalorização cambial e o crescimento mundial, notadamente dos Estados Unidos e da China, foram os fatores primordiais para a obtenção do saldo comercial. Mas o importante a destacar são os limites dessa situação, uma vez que mesmo num cenário de grande liquidez internacional, sem crises internacionais e de forte demanda pelos produtos brasileiros, o resultado é pífio: baixo crescimento econômico tanto na comparação com as médias históricas brasileiras quanto na comparação com os países em desenvolvimento, alta taxa de desemprego e estagnação do investimento.

Isso é conseqüência da nova e necessária articulação de política econômica tanto para a sustentação do precário equilíbrio externo, num contexto de progressiva liberalização financeira, como para manter plausível os crescentes direitos à riqueza financeira abrigados na dívida interna. Essa frágil situação é ancorada no tripé câmbio flexível/metas de inflação baixas/superávits primários elevados. Tal conjunto de políticas decorre de o País ter exaurido suas reservas internacionais antes da desvalorização do câmbio em janeiro de 1999. Como o Estado ficou sem condições de regular minimamente a taxa de câmbio, ela foi obrigada a flutuar.

Entretanto, o câmbio é uma variável-chave aqui, pois, como as exportações brasileiras são fundamentalmente commodities agrícolas ou industriais e produtos semi-acabados, ele tem um papel fundamental tanto para assegurar a rentabilidade dos produtores locais como para atrair demandantes, já que nesses mercados o preço é mais importante que em mercados especializados e com alto valor tecnológico, em que existem poucos produtores para as mercadorias desejadas.

Quando o câmbio está subvalorizado, ele é um fator de propulsão dos mais significativos para as exportações brasileiras; ao mesmo tempo, constitui-se uma proteção fundamental ao mercado interno ao interpor uma barreira às importações, forçando alguma reversão no processo de não-substituição de importações ocorrido com o Plano Real, mantendo-se estável nessa posição desvalorizada. Nesse sentido, o crescimento econômico tenderia a multiplicar mais os seus efeitos internamente e, em contrapartida, fragilizaria fortemente a situação das empresas localizadas no Brasil e endividadas no exterior, pois elas teriam de suportar um peso proporcionalmente maior em moeda local. No caso das empresas privatizadas, bastante ligadas aos setores de infra-estrutura, tal problema apresenta-se ainda mais grave, porque sua compra foi financiada com captações externas próprias ou via BNDES e não geram receita em moeda forte. Para as empresas estrangeiras, a situação também é ruim, pois a possibilidade de remeter lucros fica muito dificultada em relação ao rendimento esperado anteriormente: com a grande desvalorização do câmbio, o montante em dólares a ser remetido fica sensivelmente diminuído.

Numa situação em que o câmbio está valorizado, a problemática se inverte: as exportações passam a ficar menos rentáveis e com menor aceitação no exterior, ao mesmo tempo em que as importações e as viagens internacionais se tornam mais baratas e acessíveis aos produtores e consumidores brasileiros, inclusive reduzindo o impacto do gasto público ou privado sobre a economia. Mas ele tem efeitos muito positivos sobre o endividamento externo, que diminui em moeda

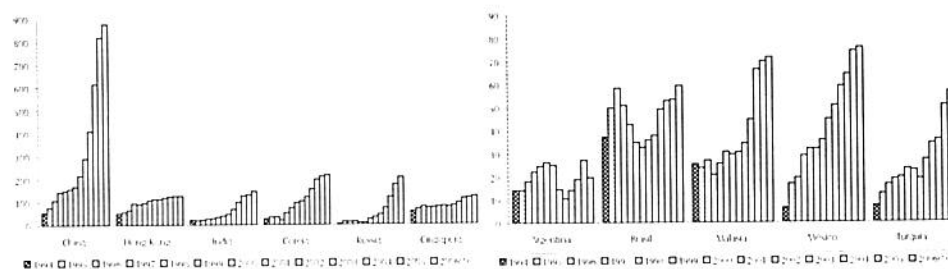
nacional, além de dar uma enorme contribuição ao controle da inflação, nos termos do que ocorreu no Plano Real.

Por isso, esse período é muito mais delicado que o da década de 1980. A necessidade de superávits comerciais para sustentar o pagamento das obrigações externas faz com que o nível de atividade tenda a ser muito baixo; como não se conseguiu recuperar a taxa de investimento da economia, o crescimento do saldo comercial ocorre em detrimento do mercado interno, tal como ocorria nos anos 1980 (NOGUEIRA BATISTA JR., 1987). Quando a situação internacional é muito favorável, isto é, a demanda por produtos brasileiros é elevada assim como a liquidez nos mercados financeiros internacionais, pode-se crescer um pouco mais, porque o investimento em setores exportadores, como o agronegócio, responde rapidamente aos aumentos da demanda.

No que se refere à liquidez dos mercados financeiros internacionais, é importante perceber que, se os mercados financeiros encontram-se num momento de *boom* e as taxas de juros dos países centrais situam-se num patamar baixo, o Brasil pode se endividar novamente através de um aumento das captações externas ou via um crescimento dos investimentos de portfólio no País. Deve-se salientar que, diferentemente do que ocorreu ao longo dos anos 1990, a entrada de capitais de curto prazo não necessariamente significa incremento das reservas internacionais em poder do Banco Central, já que o câmbio não é mais centralizado e a liberalização financeira se expandiu significativamente.

**GRÁFICO 3** Reservas internacionais, segundo países selecionados  
1994-2006

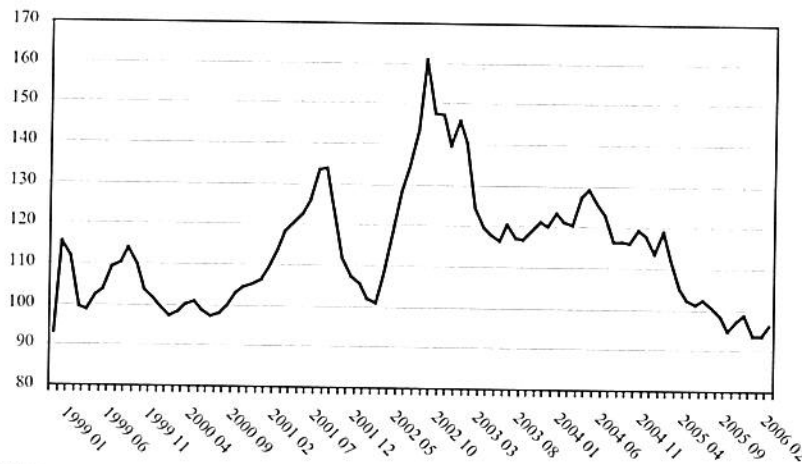
US\$ bi



Fonte: Biancarelli (2004).

Quer dizer, a acumulação de reservas foi pequena, ainda mais se comparada com a de outros países da América Latina e da Ásia (Gráfico 3). Se for adicionado a esses desenvolvimentos um contexto de elevada e crescente abertura financeira ao exterior, pode-se perceber que o controle sobre o câmbio fica muito restringido, conforme Gráfico 4. Tal arranjo ainda é mais pernicioso nos últimos anos, pois a continuidade do aumento das exportações num contexto de contínua apreciação cambial só é possível com o ganho dos exportadores sobre a dívida pública.

**GRÁFICO 4** Taxa de câmbio real (1)  
Brasil – 1999-2006



Fonte: Ipea.

(1) Calculada pelo expurgo do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) e dos Índices de Preços por Atacado (IPAs) dos 16 mais importantes parceiros comerciais do Brasil da série nominal de taxa de câmbio (R\$ / US\$), ponderada pela participação de cada parceiro na pauta do total das exportações brasileiras em 2001.

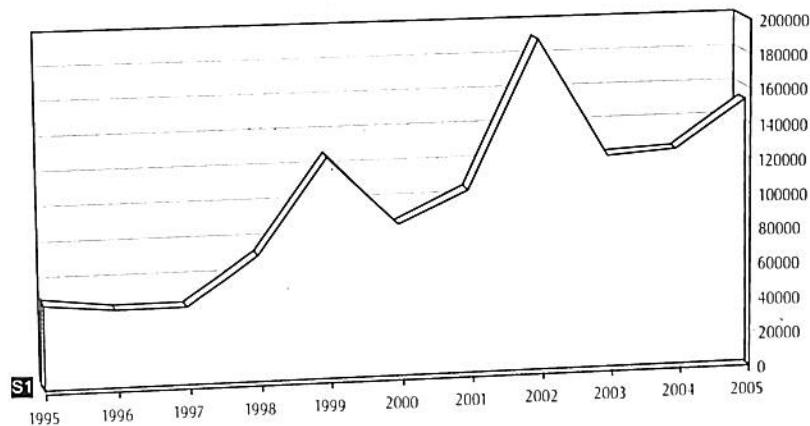
Essa disjuntiva impacta diretamente a inflação, uma vez que os preços se tornaram muito mais sensíveis ao câmbio, seja pela crescente participação de partes e componentes importados, seja pela própria participação dos produtos importados na cesta de consumo dos residentes, seja pelo impacto que o câmbio possui sobre os contratos das empresas privatizadas<sup>4</sup>. Como a acumulação de

4. As empresas privatizadas, ao possuírem cláusulas contratuais que permitem aumentos dos seus preços de acordo com os índices de inflação mais suscetíveis às variações cambiais, ficam com seus investimentos protegidos em moeda internacional. Isso empurra os preços dos serviços públicos privatizados para cima, quando o câmbio se desvaloriza e impacta a inflação ainda mais.

capital está travancada a mais de um quarto de século por uma articulação peculiar que implica constante crescimento da dívida pública, as empresas e os agentes econômicos em geral possuem sua riqueza cada vez mais na forma de títulos públicos, em detrimento de ativos reais. Mas essa riqueza é muito frágil, porque qualquer instabilidade não-antecipada ou não-garantida por contrato, como, por exemplo, aumentos repentinos da inflação advindos de choques cambiais inesperados e não absorvíveis, corroem seu valor real e ameaçam a própria existência dessa riqueza financeira.

**GRÁFICO 5** Pagamentos de juros nominais do setor público  
Brasil - 1995-2005

Milhões de reais correntes

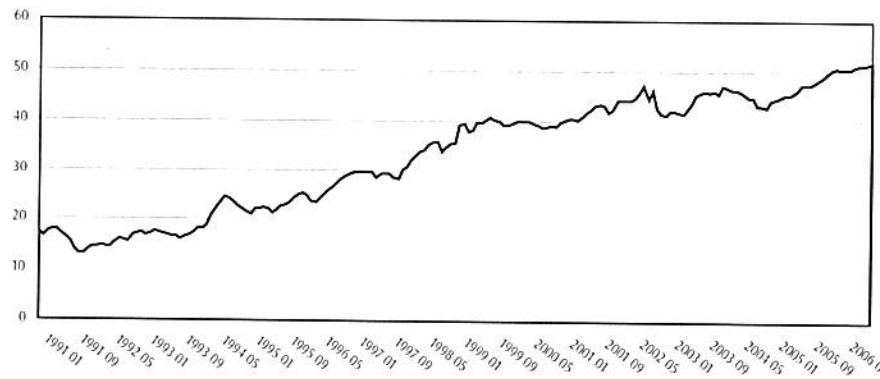


Fonte: Banco Central do Brasil.

Dessa forma, só é possível sustentar a inflação baixa numa conjuntura como essa, com taxas de juros elevadas. Ao manter um cupom cambial alto, a atração de capitais externos interessados na arbitragem possibilita a redução da instabilidade e a valorização cambial, o que só não funciona em momentos de crise de confiança. Somente assim é possível ao mesmo tempo coibir os aumentos de preços decorrentes das variações do câmbio *pari passu* com a manutenção de um nível baixo de atividade que dificulta o repasse de elevação de custos para os preços. Mas essa política de juros altos possui um custo muito grande, que é o contínuo aumento do patamar dos pagamentos de juros (Gráfico 5). Ainda mais

num contexto em que a dívida interna, que já vinha crescendo rapidamente, deu um salto com o impacto da desvalorização cambial de janeiro de 1999 sobre a parcela da dívida indexada ao dólar (Gráfico 6).

**GRÁFICO 6** Dívida interna como porcentagem do PIB  
Brasil – 1991-2005



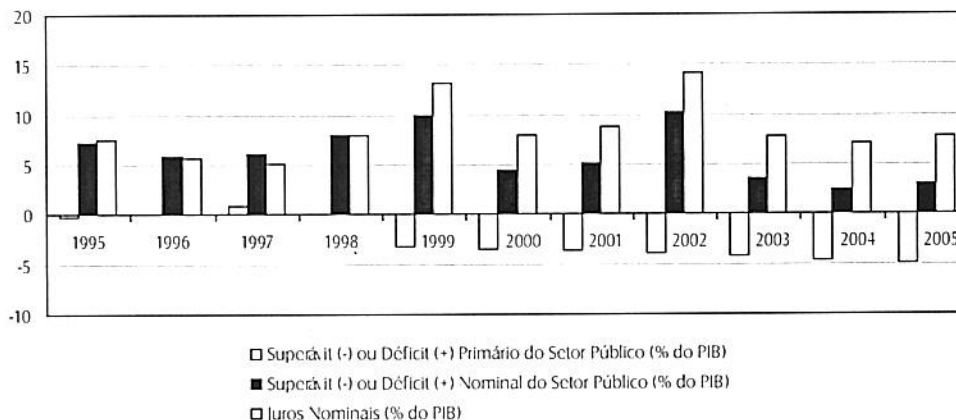
Fonte: Banco Central do Brasil.

Dessa forma, o apoio da política fiscal através de um superávit primário razoável é imprescindível para que seja possível amenizar o impacto dos juros sobre as finanças públicas, ao mesmo tempo em que se espantam os temores a respeito da sustentabilidade do próprio arranjo de política econômica. Com a utilização contínua desse arranjo ao longo do tempo, os superávits primários precisam necessariamente crescer para que sejam capazes de fazer face aos progressivos pagamentos de juros (Gráfico 7).

A estabilidade da dívida pública interna só se materializaria na realidade se o setor público fosse capaz de realizar um superávit primário equivalente aos pagamentos de juros. Mas isso é muito difícil de ser alcançado, uma vez que qualquer instabilidade interna ou externa poderia requerer uma elevação dos juros e, sem sombra de dúvida, demandaria um novo aumento do superávit das contas públicas capaz de compensar o dispêndio financeiro do setor público.

**Gráfico 7** Superávit ou déficit do setor público  
Brasil - 1995-2005

Em % do PIB



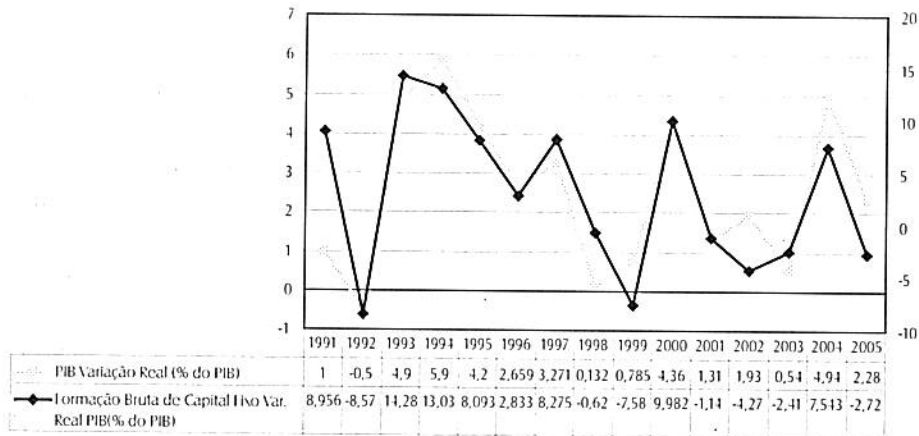
Fonte: Banco Central do Brasil.

Em tese, esse arranjo possui limites ligados à diminuição do gasto público, porque sua redução inviabiliza o próprio funcionamento das funções básicas do Estado ou pode levar a economia a uma rota recessiva em que os cortes adicionais de gastos por parte do setor público só ocasionam uma queda da arrecadação e, inevitavelmente, uma redução do superávit fiscal num círculo vicioso semelhante ao que ocorreu na Argentina logo antes do fim do regime de conversibilidade no início dos anos 2000.

Tal imbróglgio fica mais claro ainda quando se olha para a situação da Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF). Ela tem, em geral, uma flutuação maior que a do PIB em termos reais, mas mostra claramente o mesmo movimento (Gráfico 8). Se for feita uma desagregação da Formação Bruta de Capital Fixo, atendo-se à importância do setor público, nota-se que quando cai a FBCF do setor público cai também a do País (Gráfico 9). Esse movimento é muito significativo, pois se percebe que quando o volume da FBCF do setor público volta a aumentar em termos correntes, o mesmo acontece com a FBCF total, comprovando a tese de que o “ajuste fiscal” promovido a partir dos problemas cambiais do fim de 1998 – e sistemático desde então – é um dos principais fatores que mantêm a economia crescendo a taxas medíocres, o que se articula muito bem aos objetivos da política econômica em vigor.



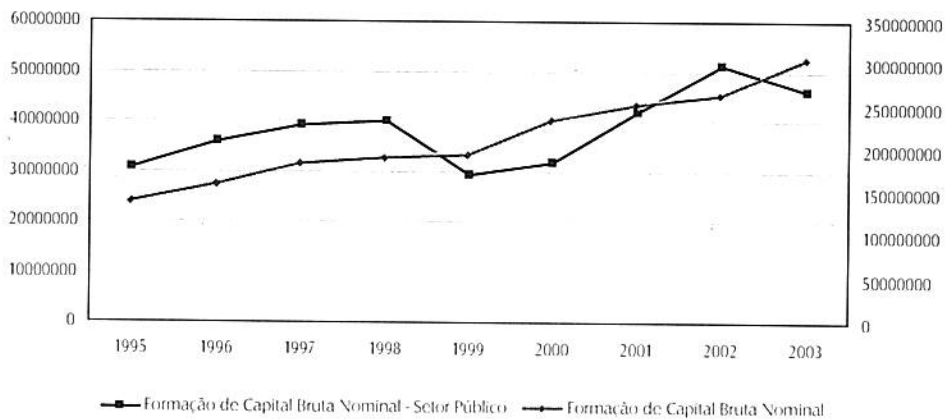
**GRÁFICO B** Variação anual real do PIB e da FBCF  
Brasil – 1995-2005



Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais.

**GRÁFICO C** FBCF e FBCF do setor público  
Brasil – 1995-2003

Em reais correntes



Fonte: IBGE. Sistema de Contas Nacionais.

Evidentemente, essa percepção da importância do investimento público não é novidade nos estudos sobre a economia brasileira. Desde o processo de industrialização dos idos dos anos 1950 já estava claro que o crescimento da economia brasileira tinha de ser puxado pelo investimento público, já que ele era e ainda é a melhor garantia para os investimentos privados, mesmo que hoje sua influência seja “aparentemente” menor. Numa economia instável e repleta de problemas estruturais típicos de um desenvolvimento capitalista tardio como a brasileira, nenhum agente privado (nacional ou estrangeiro) é capaz de suportar os riscos de realizar grandes investimentos que possuam prazos de maturação longos (CARDOSO DE MELLO; TAVARES, 1985).


Os investimentos privados só são realizados quando eles têm a garantia de que o investimento público já foi iniciado. Ao serem feitos os investimentos públicos, esse novo gasto garante demanda aos investidores privados ao gerar outras oportunidades para que abocanhem uma participação mais significativa no agora maior volume de lucro macroeconômico (MELLO BELLUZZO; GOMES DE ALMEIDA, 2002, cap. 3). Se não há perspectivas de crescimento elevado, é muito difícil que se consiga aumentar a taxa de investimento, ainda mais se se percebe que a profunda interligação com o mercado financeiro internacional não gerou um suprimento adequado de financiamento de longo prazo, virtualmente inexistente desde o fim do ciclo de endividamento dos anos 1970.

Chega-se, portanto, a uma situação em que a estagnação detonada pela crise da dívida externa de 1982 não teve perspectivas de solução ao longo dos últimos 25 anos, dado o arranjo que sustentou o precário equilíbrio externo e os direitos sobre uma enorme riqueza financeira na forma de títulos públicos. O mais grave é que os problemas vão se acumulando e a regressão econômica e social aprofunda-se mais. Da oitava economia do mundo e dos sonhos de grande potência, sobraram uma economia em crescimento lento – em relação à média histórica, às necessidades do País e mesmo em comparação com os outros países da América Latina (Tabela 1): nos últimos três anos o Brasil cresceu abaixo da média – e uma proliferação de problemas sociais associados a uma enorme dívida pública, que não foi consequência de nenhum grande programa de investimentos nem de nenhuma ampliação dos benefícios sociais.

**TABELA 1** Crescimento do PIB dos países da América Latina  
2000-2005

País ou Região	Em porcentagem						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Média
América Latina	4,0	0,3	-0,8	2,0	5,9	-4,3	2,6
Argentina	-0,8	-4,4	-10,9	8,8	9,0	7,3	1,5
Bolívia	2,5	1,7	2,4	2,8	3,6	3,5	2,8
<b>Brasil</b>	<b>4,4</b>	<b>1,3</b>	<b>1,9</b>	<b>0,5</b>	<b>4,9</b>	<b>2,3</b>	<b>2,6</b>
Chile	4,5	3,4	2,2	3,7	6,1	6,0	4,3
Colômbia	2,9	1,5	1,9	4,1	4,1	4,0	3,1
Costa Rica	1,8	1,1	2,9	6,5	4,2	3,0	3,3
Cuba	6,1	3,0	1,5	2,9	3,0	5,0	3,6
Equador	2,8	5,1	3,4	2,7	6,9	3,0	4,0
El Salvador	2,2	1,7	2,2	1,8	1,5	2,5	2,0
Guatemala	3,6	2,3	2,2	2,1	2,7	3,0	2,7
Haiti	0,9	-1,0	-0,5	0,5	-3,8	3,0	-0,2
Honduras	5,7	2,6	2,7	3,5	5,0	4,5	4,0
México	6,6	0,0	0,8	1,4	4,4	3,6	2,8
Nicarágua	4,2	3,0	0,6	2,3	5,1	4,0	3,2
Panamá	2,7	0,6	2,2	4,3	6,2	4,5	3,4
Paraguai	-3,3	2,1	0,0	3,8	4,0	2,8	1,6
Peru	2,9	0,2	4,9	4,0	4,8	5,5	3,7
R. Dominicana	8,1	3,6	4,4	-1,9	2,0	3,5	3,3
Uruguai	-1,4	-3,4	-11,0	2,2	12,3	6,2	0,8

Fonte: Cepal (2005).

 Referências bibliográficas

---

BELLUZZO, L.G.M.; GOMES DE ALMEIDA, J.S. *Depois da queda: A economia brasileira da crise da dívida aos impasses do real*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.


BIANCARELI, AM. Economias emergentes: no balanço das ondas. In: CECON. *Política Econômica em Foco*, Campinas, n. 4, n. 2, maio/out. 2004.

CARDOSO DE MELLO, J.M.; NOVAIS, F.A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: MORITZ SCHWARCZ, L. *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 4.

CARDOSO DE MELLO, J.M.; TAVARES, M. da C. The capitalist export economy in Brazil 1884-1930. In: CORTÉS-CONDE, R.; HUNT, S.J. *The Latin American Economies: Growth and the Export Sector 1880-1930*. Nova Iorque: Holmes & Meier, 1985.

CEPAL. *Anuário Estatístico de América Latina y el Caribe*. 2005

NOGUEIRA BATISTA JR., P. Formação de capital e transferência de recursos ao exterior. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 7, n. 1, jan./mar. 1987.



*Política e proteção social*

9. Metamorfose do Estado, proteção social e cidadania  
Geraldo Di Giovanni / Marcelo Weishaupt Proni
10. O perfil de intervenção estatal nas questões sociais no  
Brasil: do autoritarismo à Constituição de 1988  
Pedro Luiz Barros Silva
11. Política e proteção social no Brasil pós-1995:  
natureza, alcance e limites da intervenção estatal  
Pedro Luiz Barros Silva



Geraldo Di Giovanni<sup>1</sup>  
Marcelo Weishaupt Proni<sup>2</sup>

**N**o mundo de hoje é praticamente impossível para qualquer pessoa, em qualquer país minimamente organizado, pensar ou imaginar a proteção social sem a participação do Estado. O que pode variar é o grau de *stateness*, ou seja, o grau ou intensidade em que os diferentes Estados nacionais participam da proteção de seus cidadãos contra distintos riscos (adoecimento, acidente de trabalho, perda do emprego e envelhecimento, entre outros). Isso tem raízes históricas muito precisas e datadas. Podemos dizer com uma razoável probabilidade de acerto que as relações entre os Estados modernos e os sistemas de proteção social têm dois momentos cruciais nos últimos 150 anos.

Em primeiro lugar, cabe mencionar a primeira grande transformação sofrida pelo Estado em razão da politização da “questão social”. Os últimos 25 anos do século XIX presenciaram a construção de grandes e modernos sistemas de proteção social em território europeu. No início do século XX, quase todos os países europeus capitalistas já dispunham de um sistema de proteção que visava trabalhadores (e, eventualmente, suas famílias) e oferecia vários programas de benefícios. Era o momento em que se registrava um novo e definitivo modo de participação do Estado na proteção social: de um conjunto de medidas pontuais, isoladas e eventuais para um envolvimento organicamente definido, regido por normas nacionais, com métodos de financiamento sustentáveis e – o que é mais importante – sem comportar qualquer discriminação política ou social.

---

1. Assessor Especial da Presidência da FAPESP.

2. Professor do Instituto de Economia e pesquisador do Centro de Estudos Sindicais e Economia do Trabalho (CESIT) do IE-UNICAMP.

Em segundo lugar, não há dúvida de que as duas últimas décadas do século XX presenciaram outra significativa metamorfose do Estado, que embora desestruturasse e reestruturasse as formas anteriores no que diz respeito sobretudo à ação econômica, subverteria de maneira profunda as relações desse “novo” Estado com os modos vigentes de proteção social. E é justamente essa metamorfose recente e a redefinição dos termos, nos quais se entendem como legítimas as políticas sociais dos governos de distintas cores ideológicas, que têm sido matéria de calorosos debates, como veremos mais adiante.

No pano de fundo de tais transformações está o que poderíamos chamar de “história de constituição da cidadania moderna” (seguindo os passos da análise realizada por T. H. Marshall após a Segunda Guerra Mundial), bem como os percalços desse processo civilizatório no curso do tempo, em meio às tendências contraditórias verificadas que se expressam, de um lado, no inexorável avanço do mercado como forma de sociabilidade econômica dominante e, de outro, nas reações societárias no sentido da desmercantilização da proteção social e das garantias de emprego e renda.

Este pequeno texto tem o propósito de contribuir para a compreensão do papel do Estado na promoção do desenvolvimento social, em particular quando define a amplitude e significado da proteção social, assim como examinar a importância das políticas públicas para a construção da cidadania. O foco da análise está colocado inicialmente nas relações que se estabelecem entre Estado–Mercado–Sociedade nos países considerados socialmente mais avançados, mas a intenção também é pensar, baseado em uma visão panorâmica dos distintos sistemas de proteção social que foram surgindo, as particularidades e os limites que se colocam para o desenvolvimento da proteção social e da cidadania no Brasil.

O texto está dividido em mais cinco seções. A argumentação começa enfocando a primeira metamorfose já referida – a construção do Estado Protetor (final do século XIX) – e esclarecendo os percalços trilhados na construção da cidadania, isto é, a progressiva consolidação de sua dimensão civil, política e social. Nesse sentido, é examinado o “núcleo duro” da proteção social e sua importância na afirmação de uma cidadania mais substantiva no século XX. Em seguida, a análise destaca a construção histórica do aparato moderno de proteção social, com ênfase nos processos não lineares de institucionalização de direitos (dependendo da dinâmica política em cada país), apresentando algumas tipologias dos sistemas de proteção social e ressaltando a existência de modelos híbridos e de distintos graus de desmercantilização dessas ações.

A seção seguinte discute as transformações recentes da atuação do Estado na área social (final do século XX) e sumariza as experiências históricas referentes



a três tendências: fragmentação das políticas sociais (esvaziamento do conceito de seguridade), abandono do princípio do universalismo (foco colocado na proteção residual) e privatização das proteções (retorno às leis do mercado na oferta de serviços sociais). Trazendo a argumentação para o plano nacional, a quarta seção é destinada a explicar as particularidades da questão social e sintetizar as principais tensões verificadas no desenvolvimento da cidadania no Brasil, salientando os momentos marcantes na conquista de direitos civis, políticos e sociais. E a última seção procura caracterizar os avanços do atual sistema brasileiro de proteção social e, ao mesmo tempo, indagar a respeito do seu conservadorismo e de seus desafios, tendo em vista a consolidação de uma cidadania plenamente constituída.

---

## 1 Súditos e cidadãos

---

Entre as muitas inovações trazidas pelo advento do capitalismo está a idéia de *direitos*. Segundo o célebre estudo de Marshall (1967) sobre a cidadania, um processo de pelo menos dois séculos de duração foi necessário para que no mundo ocidental ficasse conhecido (e respeitado) um rol de direitos das pessoas e das coletividades, em seu conjunto chamados de direitos de cidadania. Para esse autor, a cidadania plena comporta três elementos: um civil, outro político e outro social.

No final do século XVIII e nas primeiras décadas do século XIX foram consagrados e fixaram-se aqueles direitos que compõem o que podemos qualificar como “elemento civil”, tais como o direito de ir e vir, de expressão, de liberdade religiosa, de propriedade e de estabelecer contratos. Tais direitos revelam uma grande compatibilidade lógica e ideológica com as exigências de organização social necessárias para o desenvolvimento do nascente capitalismo industrial. Sem eles seria impensável, por exemplo, a formação de um mercado de trabalho livre ou a criação de bolsas de valores.

O desenvolvimento desse mesmo capitalismo trazia no seu bojo uma situação extremamente complexa e conflitiva que ficou conhecida como a “questão social” (CASTEL, 1998). Em primeiro lugar, nesse capitalismo incipiente e desregulado, criaram-se péssimas condições de vida e de trabalho para o proletariado que se constituía. A literatura do século XIX é pródiga em descrições da situação econômica e social da classe trabalhadora. O *lado econômico* da questão social é, portanto, retratado na pobreza, no pauperismo dos trabalhadores industriais. Excesso de oferta de mão-de-obra, baixos salários, desemprego,

péssimas condições de saúde e habitação eram os fatores que faziam, nas cidades europeias que se industrializavam, os bairros operários se transformarem em verdadeiros circos de horror. Assim, a urbanização desregrada e as cidades insalubres e imundas faziam palco para que o *lado social* da questão se expressasse: desagregação familiar, perda dos laços comunitários, desamparo, mutilações decorrentes da insegurança do novo processo de trabalho industrial, entre outros. Diferentemente do que acontecera em épocas precedentes da história, os pobres não eram mais os párias, os doentes, os loucos. Paradoxalmente, pobres eram os que trabalhavam, gerando assim uma situação explosiva que revelava, dessa forma, o *lado político* da questão social.

Eric Hobsbawm (1986) cunhou o termo “era das revoluções” para caracterizar um importante período – entre 1789 e 1848 –, no qual a Europa praticamente foi reinventada e explodiram manifestações de revolta contra a ordem instituída. Em todos os grandes países que se industrializavam, violentos movimentos proletários eclodiram fazendo que houvesse uma forte reação por parte do poder constituído e das classes dominantes. Tais movimentos culminariam posteriormente no célebre e trágico episódio da *Comuna de Paris*, em 1871, quando os trabalhadores revoltados foram dizimados aos milhares, mas a partir do qual as relações entre classes sociais no capitalismo sofreriam uma mudança definitiva: a classe trabalhadora surgia como um novo e importante ator político no cenário europeu. Além de tudo – e de certa forma pelas mesmas razões –, começava a se materializar na Europa o que Marx e Engels (1998) chamaram de “espectro” (fantasma) do comunismo, para sintetizar o aparecimento de um conjunto de ideologias e movimentos de inspiração operária e socialista que, diante do quadro do capitalismo exacerbado e da ordem liberal individualista que se firmava, propunham outras formas de ordem social substitutiva.

As últimas três décadas do século XIX presenciaram, sobretudo em razão da luta operária e da organização do movimento trabalhista, a consolidação do *elemento político* da cidadania, filho direto da *questão social* e relativo aos direitos de associação e representação. Em menos de 30 anos, a liberdade de associação e participação política (direta ou indireta) estava consagrada como um direito na maioria dos países ditos civilizados. É verdade que a ampliação e a difusão desse direito viriam após a Primeira Guerra Mundial, em especial com o direito de voto das mulheres e dos analfabetos, mas aqueles princípios já estavam então fixados.

Ainda segundo Hobsbawm (1995), na mesma trilha de Marshall, o breve século XX (1914-1991) foi o momento de conquista dos direitos sociais universais em que se fecharia o processo histórico de constituição da cidadania. Embora

isso não se configurasse como um movimento linear e homogêneo, foi inegável o crescimento do poder político das classes trabalhadoras. A presença de partidos de inspiração operária, socialista e comunista, bem como de seus representantes nos parlamentos de diversos países, faria que, progressivamente, fossem estruturadas políticas e, conseqüentemente, serviços de proteção social. Tornaria também reforçados os critérios de alocação política – no sentido de serem resultantes de processos de negociação política e de constituição de hegemonias – dos recursos sociais, que passaram a fazer parte dos processos de decisão, ao lado de outros como a tradição e, ainda, o mercado.

Embora na primeira metade daquele século tenham ocorrido as duas grandes guerras mundiais, que de certa maneira interromperam ou subverteram os processos de constituição democrática da cidadania, em boa parte do mundo seu *elemento social* seria formado, institucionalizado, e, de certa maneira, transformaria a natureza (de modo nunca visto) das formas de proteção social – e mesmo a natureza do Estado moderno.

Podemos dizer com muita segurança que, *do ponto de vista da proteção social*, essa foi a primeira metamorfose do Estado moderno: assumir a proteção e a promoção sociais como funções inclusivas e perenes, resultantes de um processo longo, complexo e multifacetado, que envolveu aspectos econômicos, sociais e culturais, mas principalmente aspectos políticos, configurados no surgimento, expansão e institucionalização da cidadania, transformando súditos em cidadãos (ZINCONE, 1992).

---

## 2 Os modernos sistemas de proteção social

---

Entende-se por sistema de proteção social as formas – às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais formas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, como a velhice, as doenças, os infortúnios e as privações. Estão incluídos nesse conceito também os modos seletivos de distribuição e redistribuição, tanto de bens materiais (como a comida e o dinheiro) quanto de bens culturais (como os saberes), que permitirão a integração na vida social sob várias maneiras. Estão incluídos, ainda, os princípios reguladores e as normas que, com o intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades (DI GIOVANNI, 1998).

É preciso que fique claro, também, que todo esforço de proteção implica um mínimo de redistribuição de recursos sociais, seja na forma de bens ou de

trabalho seja de dinheiro. E as sociedades adotam critérios que, de certa maneira, “inspiram” tal redistribuição. A história das sociedades tem mostrado não mais do que três critérios ou fontes que presidem a proteção social: a tradição, o mercado e a autoridade política.

No primeiro caso, a proteção social tem como fundamento valores tradicionais, tais como a caridade, a filantropia, o mutualismo, a solidariedade de classe. No segundo, a transferência de recursos sociais se faz por intermédio da compra e venda de serviços de proteção. E, no último caso, a transferência de recursos é determinada pela autoridade configurada no Estado. Certamente, não existe uma espécie de evolucionismo em relação a esses três critérios. A realidade histórica mostra também que existe a possibilidade de convivência entre eles, embora possa haver predominância de um deles sobre os demais. Os modernos sistemas de proteção social refletem claramente essa eventual predominância: há sistemas de caráter fortemente assistencial (baseados na tradição), há sistemas com um caráter de seguro social (condizentes com a lógica do mercado) e, por fim, há sistemas marcados pela idéia de seguridade social (fundados na autoridade política).

Essas perspectivas, na verdade, aparecem com um *ethos* dos diferentes sistemas. Aparecem também como distintas formas históricas de institucionalização dos direitos sociais, chamando bastante atenção para as diferenças entre a experiência norte-americana e a de alguns países da Europa ocidental (FLORA; HEIDENHEIMER, 1987). Assim sendo, pode-se traçar um paralelo entre os critérios de estruturação acima referidos e as tipologias abrangentes que classificam e descrevem os modernos sistemas de proteção social.

Como explica Alber (1982), as hipóteses teóricas sobre a conformação do *Welfare State* tiveram sempre correspondência com análises empíricas. O primeiro autor que teve a preocupação de tipificar os sistemas foi o próprio T. H. Marshall, que tratou como dois tipos polares aquilo que ele chamava de *sociedade afluyente*, em contraposição à *sociedade sob o Estado de bem-estar*. A primeira expressão referia-se às sociedades em que prevalecia a proteção social baseada em critérios de mercado (seguro), e a segunda falava das coletividades nas quais a proteção social era principalmente ministrada pelo Estado (seguridade social). É quase certo que as situações empíricas em que Marshall se baseava eram, respectivamente, Estados Unidos e Inglaterra – nesse caso, uma visão muito impregnada pelo *National Health Service* inglês, que se configura após a Segunda Guerra Mundial.

Posteriormente, Richard Titmus, também inglês, iria propor uma nova tipologia com base em uma espécie de “fotografia” das relações entre o Estado

e a proteção social. Ele identificou então (início dos anos 1960) um modelo de organização que chamou de *residual*, com muitas características assistenciais e uma participação relativamente baixa do Estado. Reconheceu também um modelo *meritocrático*, no qual a proteção social se organizaria em torno das performances econômicas dos beneficiários. Em outras palavras, um modelo em que o nível dos benefícios acompanharia o mérito dos indivíduos ou grupos na sua atividade econômica. Por fim, formalizou o modelo *institucional redistributivo*, no qual a proteção social, patrocinada pelo Estado, trataria os benefícios de modo equânime e da perspectiva de cidadania, que seria o critério básico de titularidade dos direitos.

Conforme explicado em texto anterior (DI GIOVANNI, 1998), essa tipologia de Titmus imperou nos *welfare studies* durante quase 30 anos. Em 1990, uma nova tipologia seria apresentada por G. Esping-Andersen e traria uma verdadeira renovação no campo das teorias. Baseando-se no estudo empírico de alguns países da OCDE, esse autor formula sua tipologia construtiva agrupando os países em *clusters*, utilizando o método de semelhanças, e cria três *regimes-tipo*, como os definiu: o liberal, o conservador e o socialdemocrata. Embora os *clusters* guardem uma certa semelhança com os modelos de Titmus, Esping-Andersen (1990), realizam um grande avanço na medida em que incorporam em sua tipologia uma dimensão histórica e política. Assim sendo, cada regime-tipo, além das características próprias que o caracterizam, resulta de uma trajetória política das nações e de uma perspectiva ideológica predominante. São essas perspectivas que, ao cabo da análise, identificam os tipos que, como vimos, são modalidades históricas de institucionalização dos direitos sociais.

Em 1993, outro livro teria grande impacto na discussão: *Modelli di solidarietà*, do italiano Maurizio Ferrera. A obra fez um balanço completo da história e da teoria dos sistemas de proteção social, com ênfase muito especial na história e características dos *Welfare States*, apresentando ainda um modelo de explicação para seu desenvolvimento e configuração atual. Esse modelo tem a vantagem de integrar várias abordagens teóricas e ser engendrado em torno de algumas indagações relativamente simples. Ferrera propõe também uma nova tipologia, baseada em dois grandes modelos de cobertura dos *Welfare States*: ocupacional e universal.

A grande vantagem em que o trabalho de Ferrera (1993) aporta está no fato de que sua visão, embora crítica, incorpora as teorias anteriores com grande organicidade. Também o modelo processual apresentado possibilita uma excelente compreensão dos contextos, fatores e variáveis que interferem na modelagem política dos sistemas de proteção social.

Em suma, pode-se dizer que a proteção social foi estruturada de formas muito distintas em países como Inglaterra e Estados Unidos, França e Alemanha, Suécia e Itália, para não falar de casos como o Japão e a ex-URSS. É possível, desse modo, classificar os diferentes sistemas de acordo com vários critérios, como: a maior ou menor robustez dos direitos civis, o grau de fragmentação institucional das políticas, a taxa de cobertura da população assegurada, o grau de generosidade dos benefícios, a maior ou menor presença do Estado nos mecanismos operacionais do sistema, o grau de privatização das políticas que compõem o “núcleo duro” do sistema, entre outros. Por exemplo, o índice de desmercantilização dos sistemas de proteção social diferenciou-se consideravelmente, tendo os países nórdicos da Europa como exemplos de sistemas nos quais o cidadão está pouco exposto à lógica do mercado, e os Estados Unidos e a Austrália como exemplos de alta dependência do cidadão em relação ao mercado para suprir suas necessidades na área social. De qualquer modo, em todos os países tidos desenvolvidos, os sistemas de proteção social assumiram um papel central na consolidação da cidadania e na organização da vida social, ao longo do século passado.

---

### 3 Metamorfose recente: o liberalismo contra-ataca

---

A experiência europeia de proteção social, configurada no *Welfare State*, teve seu auge no período chamado de “os trinta anos dourados”. A perspectiva liberal dominante, que inspirou os movimentos de reestruturação produtiva do capitalismo contemporâneo, também impregnou as tentativas e as efetivas reformas operadas nos sistemas de proteção social. À medida que a reorganização econômica das grandes corporações empresariais transformava a nova realidade mundial, globalizada, aquela sinergia anterior entre as economias nacionais e os sistemas de proteção tendia a se desfazer. Esses sistemas passaram a ser vistos como “problemáticos”, seja do ponto de vista fiscal seja do ponto de vista de sua gestão ou das estratégias econômicas globais. E a mudança em relação aos princípios que regem a proteção social pode ser considerada a segunda metamorfose do Estado (no sentido antes referido).

Na verdade, deve-se esclarecer que as mudanças se dão em diversos sentidos. Em primeiro lugar, nota-se uma fragmentação dos princípios que orientam as políticas no interior do “núcleo duro” da proteção social. As políticas de emprego e renda, previdência, saúde, educação e assistência social tendem a estar diferenciadas e se distanciam de sua coordenação.

Em segundo lugar, há um evidente processo de mercantilização (mercadorização, conforme a tradução brasileira do texto de Esping-Andersen) da proteção social, que vai abarcando em parte ou completamente algumas políticas, sobretudo aquelas cujo caráter permite tratamentos mais particularistas como, por exemplo, educação superior, atenção à saúde, entre outras.

Em terceiro lugar, os efeitos ideológicos relativos à mudança se fazem notar no próprio campo da cultura política, no que diz respeito à noção de direitos sociais. Há uma relativização da idéia de direito em razão de controvérsias que tratam do papel do Estado (em geral e na proteção social), do espaço e da importância dos interesses privados e da função das organizações da sociedade civil. Tais efeitos ideológicos vão paulatinamente realizando um reducionismo na concepção corrente de *proteção social* e acabam por identificá-la com *assistência social*, circunscrevendo a idéia de direito à proteção aos grupos sociais considerados “vulneráveis” ou “excluídos”. Cria-se, assim, um grupo social homogêneo em suas condições de pobreza ou vulnerabilidade, que passa a ser o objeto das diversas modalidades de proteção social, enquanto os demais grupos sociais que compõem a população terão formas de proteção diferenciadas conforme o novo ordenamento instituído e de acordo com suas próprias capacidades de enfrentamento dos obstáculos do mercado.

O que se presencia hoje, no plano internacional, guardadas as diferenças entre os vários países, é uma tendência de reformas nos sistemas de proteção social que, de um lado, manifestam necessidades de renovação dadas as transformações nas realidades sociais a que estão referidos, mas, de outro, buscam atender às demandas racionalizadoras emanadas da nova ordem econômica. Essa tendência contraditória, na medida em que se avoluma, coloca nas diferentes agendas públicas dos Estados nacionais a controvérsia sobre a redutibilidade dos direitos sociais e a legitimidade das instituições que lhes asseguram materialidade.

---

#### 4 Questão social e cidadania no Brasil

---

A questão social no Brasil antecede o processo de industrialização e de assalariamento da população economicamente ativa, pois já surge no campo e nas cidades no final do século XIX como herança da escravidão (também como resultado do declínio econômico de regiões agrícolas do Nordeste). Como bem explica Wilnês Henrique (1999), com o passar do tempo, a questão social foi sendo redefinida: a sociedade com passado colonial e escravista foi ficando para

trás, mas a modernização econômica e a urbanização foram avançando sem que se tivesse resolvido a questão agrária, sem que o trabalho fosse valorizado como elemento fundamental na construção da nação, sem que houvesse políticas governamentais capazes de eliminar as marcas onipresentes da exclusão e da desigualdade. E isso teve impacto direto sobre a formação do mercado de trabalho urbano, marcado pelo excedente de mão-de-obra causado pelo intenso fluxo de migração rural.

Analicamente, a questão social pode ser examinada em pelo menos três óticas: a ótica *patrimonial* (que implica o acesso à terra, à casa própria, aos bens de consumo durável e aos fundos de previdência), a ótica dos *rendimentos* (que remete ao poder de compra dos salários, à participação dos trabalhadores na renda nacional, às transferências líquidas de renda) e a ótica das *políticas sociais* (que verifica a disponibilidade e a qualidade dos serviços de saúde, habitação, transporte, assim como o acesso à educação, à cultura e a equipamentos de lazer). Portanto, para entender a reprodução da questão social, sua metamorfose, é conveniente refletir sobre a forma de intervenção do Estado nessas três frentes de ação.

Politicamente, a questão social só ganhou visibilidade com Getúlio Vargas (até o término do governo de Washington Luiz era considerada “caso de polícia”). Do ponto de vista patrimonial, o governo Vargas fez pouco, mas da perspectiva dos rendimentos houve uma ação positiva, uma vez que foi criado o salário mínimo como forma de elevar a remuneração básica das categorias profissionais mais bem organizadas. E do ponto de vista dos direitos sociais, em especial aqueles relacionados com o trabalho, a educação, a previdência, não há dúvida de que começaram a ser instituídos e progressivamente difundidos, embora no início de forma restrita à população urbana ligada às atividades econômicas mais dinâmicas. É importante ressaltar, como faz Sônia Draibe (1985), que houve uma metamorfose do Estado brasileiro na década de 1930, não apenas na maior intervenção nos rumos da economia nacional como no oferecimento de uma proteção social associada com o exercício do trabalho. É todo um projeto de modernização da nação que se desenha e começa a ser implementado.

No período do regime militar, por sua vez, foi deixada intocada a estrutura agrária, foi reprimida a ação sindical, foram achatados os salários de base e executadas políticas sociais para beneficiar a classe média em detrimento da maioria da população carente de serviços públicos. Dessa forma, as ações do regime militar acabaram reproduzindo a lógica da desigualdade social num contexto de rápido crescimento econômico, embora algumas medidas positivas



tenham sido adotadas, como a extensão da aposentadoria aos trabalhadores rurais e a expansão da oferta de vagas escolares para o ensino fundamental.

É importante destacar aqui que o desenvolvimento da cidadania no Brasil não seguiu a mesma seqüência lógica (ou a mesma trajetória histórica) que em países como a Grã-Bretanha, como corretamente apontou José Murilo de Carvalho (2002). No período do Império, os direitos políticos saíram na frente, mas são recorrentemente desvirtuados. Ainda que houvesse direitos civis, esses não eram respeitados, pelo menos em relação à maioria da população. Os valores da liberdade e da autonomia individuais, base dos direitos do cidadão que emergem com a modernidade européia e com a fundação da democracia na América do Norte, não tinham grande peso na nossa sociedade. Na Primeira República, os direitos políticos continuavam apenas fachada, uma vez que a maioria dos eleitores mantinha laços de dependência e fidelidade com os senhores e coronéis. Predominava uma concepção formal de cidadania, que pouco avançou em relação ao período imperial (exceto pelo fim da ordem escravista). Carvalho fala mesmo em “cidadania em negativo” e em ausência de consciência de pertencimento a uma coletividade nacional. Por sua vez, o Estado Novo propiciou o primeiro grande progresso no campo social, mas sem que as outras duas dimensões estivessem consolidadas. Portanto, houve aqui uma inversão no processo de construção da cidadania, com momentos de avanço tímido em algumas frentes e outros de forte retrocesso no campo dos direitos civis e políticos – tendência confirmada na época do regime militar.

Além do mais, é preciso ressaltar que a forma como a proteção social se efetivou não equacionou o grave problema da pobreza, da vulnerabilidade social e da imensa desigualdade econômica e social. O desenvolvimento truncado e limitado das políticas sociais e o caráter conservador da intervenção do Estado na área social podem ser entendidos como características marcantes do nosso “capitalismo selvagem” (HENRIQUE, 1999).

Foi apenas no final do século XX, com a Nova República e a Constituição Federal de 1988, que uma cidadania substantiva (contemplando as três dimensões citadas) começou a se delinear: afirmação das liberdades individuais e combate à discriminação; democratização e ampliação da participação política, com múltiplos registros partidários e maior presença de movimentos organizados; reconhecimento da necessidade de resgate da dívida social e adoção do princípio da universalidade na elaboração das políticas sociais.

Porém, embora tenha sido promulgada uma Constituição cidadã, a questão social não poderia ser resolvida de forma imediata. A crise econômica, que se aprofunda no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, não só

agravou a situação social no País como reduziu a margem de ampliação do gasto público, em razão da instabilidade das finanças públicas. E, à medida que o discurso neoliberal se torna predominante na condução da política econômica e na reforma do Estado, uma racionalidade empresarial (pautada em indicadores de eficiência e na contenção de gastos) passa a ser aplicada na gestão dos programas sociais.

Ainda que o sistema de proteção social tenha apresentado muitos avanços nos últimos vinte anos, como veremos em seguida, é evidente que há muitos problemas estruturais no desenvolvimento capitalista no Brasil e grandes dificuldades no processo de transição para um padrão moderno de sociabilidade e civilidade, conforme explicam João Manuel Cardoso de Mello e Fernando Novais (1998). A compreensão de tais problemas passa obrigatoriamente pela análise da atuação do Estado brasileiro e da incorporação distorcida dos valores modernos na nossa sociedade, que gerou uma concorrência exacerbada e desleal entre os indivíduos. Nesse contexto, continua sendo reproduzido o elevado grau de desproteção social e permanece truncado o movimento em direção a uma efetiva consolidação da cidadania no País.

---

## 5 O sistema brasileiro de proteção social: uma introdução ao debate

---

O sistema de proteção social começou a ser montado com Getúlio Vargas; depois se alterou e expandiu com o regime militar. Tal sistema pode ser entendido como um legado do nacional-desenvolvimentismo brasileiro, no qual a prioridade era a industrialização e a modernização institucional. Como já foi indicado, há diferenças importantes entre esses dois períodos de autoritarismo, quando se pensa a proteção social, mas há vários traços convergentes, em especial no que se refere à fraca capacidade de incorporação social e à baixa eficácia na redução das acentuadas desigualdades sociais e na eliminação da pobreza.

De acordo com Sônia Draibe (1998), as principais características do sistema de proteção social brasileiro, no momento de transição para a Nova República, eram: a) a extrema centralização do poder decisório e dos recursos no governo federal; b) a acentuada fragmentação institucional; c) o financiamento do gasto social altamente dependente de contribuições e fundos sociais específicos; d) o formato autoritário das instâncias menores de decisão, dificultando o controle e a participação sociais; e) o alto grau de privatização na oferta de serviços sociais,

introduzindo interesses particulares na definição das políticas; f) a falta de foco no público prioritário ou mais necessitado; g) o alto teor corporativo das demandas canalizadas para as instâncias decisórias; e h) o uso clientelístico dos recursos e da distribuição dos benefícios.

O sistema de proteção social que se pretendeu constituir a partir de 1988 tinha o propósito de superar o legado do período autoritário e incorporar novos princípios básicos, tais como a descentralização das ações, a universalidade na oferta pública dos serviços, a integração das políticas, a transparência e a maior participação social na gestão dos programas sociais, assim como garantir uma assistência emergencial aos segmentos afetados pelo desemprego e pela pobreza absoluta. A presença do Estado seria fundamental para garantir o “núcleo duro” da proteção social. Seguindo o exemplo inglês, a Constituição Federal de 1988 incorporou a noção de *seguridade social*, isto é, providenciou um orçamento próprio e previu um razoável grau de integração entre previdência social, atenção à saúde e assistência social. Como esclarecem Liana Aureliano e Sônia Draibe (1989), porém, a configuração do sistema de proteção social no Brasil guardava particularidades importantes, quando comparada com as experiências internacionais mais conhecidas, por exemplo, com relação ao formato institucional e à distribuição do poder no seu interior, ou pela dimensão dos problemas a serem enfrentados.

Por outro lado, o Estado também pretendia encaminhar um conjunto de reformas (em particular a reforma agrária, a sanitária e a urbana) que teriam um impacto muito favorável sobre a situação social no Brasil. Em outras palavras, apenas as políticas sociais não bastariam para reduzir a pobreza e a desigualdade, havendo necessidade de reformas estruturais. Também seria preciso combater o desemprego e a informalidade, elevar o salário mínimo, oferecer serviços de transporte urbano de qualidade, ampliar a oferta de eletricidade no meio rural, assim como outras ações voltadas para o combate à exclusão.

De acordo com Eduardo Fagnani (2005), o debate que se instaurou na Assembléia Nacional Constituinte foi vencido pela condensação de forças sociais progressistas, o que resultou no momento de ápice no longo processo de estruturação das bases institucionais e financeiras características do Estado social no País. Contudo, essa conformação tardia do sistema de proteção e promoção social ocorreu, justamente, quando o *Welfare State* entrava em crise na Europa. Não deve causar estranheza que também no Brasil se manifestassem pressões contra a ampliação do gasto público na área social e em favor da subordinação do orçamento social às diretrizes da política de estabilização macroeconômica adotada pelo governo federal.

De fato, nos anos 1990, o discurso sobre a necessidade imperiosa de enxugamento e modernização do Estado chegou com força no cenário nacional. A reforma do Estado teve implicações em várias áreas, inclusive nas políticas sociais. É verdade que houve, a partir de 1993, um avanço na organização institucional das ações e da distribuição de recursos do SUS (Sistema Único da Saúde); uma revitalização e reestruturação da assistência social, com a LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) e a regulamentação do FNAS (Fundo Nacional de Assistência Social); assim como uma redefinição da política educacional com a nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e a criação do Fundef (Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério). O problema central, como bem aponta Fagnani (2005), é que a maioria dos avanços arduamente conquistados no campo social foi sistematicamente contra-restada pelas políticas e decisões tomadas pela área econômica do governo federal. Assim, num ambiente de compressão das receitas fiscais em razão da estagnação econômica e de crescente endividamento público, o Ministério da Fazenda providenciou o contingenciamento de gastos sociais, capturou receitas vinculadas ao orçamento social, não repassou integralmente as transferências constitucionais destinadas a governos estaduais e municipais. E quando aumentou a carga tributária, o governo federal priorizou o pagamento de elevados juros e submeteu estados e municípios a um ajuste fiscal draconiano, justamente depois de ter a eles repassado maior responsabilidade na execução de políticas sociais. Vistas em conjunto, as ações do Estado brasileiro são contraditórias: de um lado, procurando atender às legítimas demandas sociais; de outro, concorrendo de várias formas para restringir a eficiência e a eficácia das políticas sociais no País.

Diante da restrição de recursos em meio a uma crise social crônica, inclusive agravada pelo aumento do desemprego, a estratégia de cunho neoliberal foi procurar criar programas focalizados de transferência de renda para os mais pobres (numa população em que a pobreza alcança índices muito elevados), assim como priorizar a oferta de serviços até então tidos como universais (saúde e educação) para o público socialmente mais vulnerável. Há uma sucessão de programas especialmente criados para enfrentar a questão. No governo Itamar Franco, em 1993, foi criado o Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria, que teve o sociólogo Herbert de Souza como protagonista principal, mas não obteve a repercussão que se pretendia. No governo Fernando Henrique Cardoso, foi lançado o Comunidade Solidária, que procurou coordenar melhor as ações em várias frentes e evitar a dispersão de recursos, mas enfrentou os mesmos obstáculos causados pela gestão da política econômica. No segundo mandato de

FHC, foi dada maior importância a programas de transferência de renda recomendados pelo FMI. Destaque para a criação do Fundo de Combate à Pobreza e do Cadastro Único para identificação dos beneficiários de programas como o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Bolsa Qualificação e o Auxílio Gás. Finalmente, durante o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, foram criados o Fome Zero e, posteriormente, o Bolsa Família (que integrou vários programas já existentes). Sem dúvida, o governo Lula transformou os programas de transferência de renda em elemento central das políticas sociais do governo federal, destinando recursos volumosos e conseguindo atingir um número expressivo de famílias muito pobres, que recebem pequenos benefícios monetários para auxiliar nos seus gastos mensais<sup>1</sup>.

De fato, desde o final da década passada, mas com mais insistência nos últimos anos, tem sido recorrente nos meios de comunicação e em artigos assinados por especialistas a veiculação da tese de que a imensa pobreza e a desigualdade social não estavam sendo combatidas com as armas corretas e que o erro estaria nas estratégias de política social adotadas no País. Explicando melhor: o problema não seria o governo gastar pouco com o social e sim gastar mal. Em vez de políticas sociais pretensamente universais, que acabam atendendo aos segmentos “privilegiados” da população, o foco das ações governamentais deveria ser dirigido para a população reconhecidamente em situação de pobreza, para garantir que os recursos cheguem a quem mais precisa. Curioso raciocínio, que abre mão de princípios convergentes com a consolidação da cidadania (busca conjunta de inclusão, assistência e promoção social) para isentar o Estado do encargo de resgatar a “dívida social” em razão dos compromissos assumidos com o pagamento da sua “dívida financeira”. Radicalizando o argumento, esse discurso aparentemente novo transforma o direito de participar do bem-estar produzido pela sociedade em direito de receber uma ajuda (quase se pode dizer: uma caridade) que melhora um pouco a condição de vida do beneficiário, mas não desencadeia uma transformação mais ampla da situação social do País. Por sua vez, a maior parte da população deve, progressivamente, se acostumar a buscar a satisfação de suas necessidades sociais no mercado.

Portanto, também no Brasil se verificou aquela segunda metamorfose mencionada anteriormente, com sinais de regressão em relação ao escopo dos direitos sociais (que no texto constitucional havia sido ampliado de forma significativa) e de avanço na mercantilização dos programas sociais (induzindo o

---

1. Para conhecer os atuais programas de transferência de renda do gGoverno Lula, basta entrar no portal do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <<http://www.mds.gov.br>>.

crescimento da oferta privada de serviços sociais, em particular no campo da saúde, da educação e da previdência). O mais grave, quando se compara com países considerados desenvolvidos, é que, aqui, um sistema de proteção social pleno nem sequer chegou a se materializar, ao passo que as carências são bem maiores. E é essa metamorfose que coloca em risco o exercício da cidadania na nossa sociedade.

---

### Referências bibliográficas

---

- ALBER, J. Le origine del Welfare State: teorie, ipotesi e analisi empirica. *Rivista Italiana di Scienza della Politica*, v. 12, p. 361-421, 1982.
- AURELIANO, L.; DRAIBE, S.M. A especificidade do Welfare State brasileiro. In: BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília, DF: MPAS; CEPAL, 1989. v.1. (Reflexões sobre a natureza do estado do bem-estar).
- CARDOSO DE MELLO, J.M.; NOVAIS, F. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, L.M. (Org.). *História da vida privada no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, v. 4.
- CARVALHO, J.M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- DI GIOVANNI, G. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M.A. de (Org.). *Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil*. Campinas, SP: Unicamp-IE, 1998.
- DRAIBE, S. M. O sistema brasileiro de proteção social: o legado desenvolvimentista e a agenda recente de reformas. *Cadernos de Pesquisa*, n. 32, Campinas, NEPP/Unicamp, 1998.
- \_\_\_\_\_. *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.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2005
- FERRERA, M. *Modelli di solidarietà*. Bologna: Il Mulino, 1993.
- FLORA, P.; HEIDENHEIMER, A.J. (Ed.). *The development of Welfare State in Europe and America*. New Brunswick: Transaction Books, 1987.
- HENRIQUE, W. *O capitalismo selvagem: um estudo sobre desigualdade no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 1999.
- HOBSBAWM, E. *A era das revoluções: Europa, 1789-1848*. São Paulo: Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- HOBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARX, K.; ENGELS, F. *O manifesto comunista 150 anos depois*. In: COUTINHO, C.N.; REIS FILHO, D.A. (Org.). São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- ZINCONE, G. *De suditi a cittadini*. Bologna: Il Mulino, 1992.





## O PERFIL DE INTERVENÇÃO ESTATAL NAS QUESTÕES SOCIAIS NO BRASIL: DO AUTORITARISMO À CONSTITUIÇÃO DE 1988

Pedro Luiz Barros Silva<sup>1</sup>

O perfil da intervenção estatal<sup>2</sup> nas questões sociais no Brasil deve ser analisado à luz do processo de desenvolvimento e cristalização de uma estrutura social peculiar que se forma em nosso país a partir dos anos 1930.

A sociedade brasileira desenvolveu-se a partir de um complexo processo de transformação social, econômica e política<sup>3</sup>, marcado pela grande mobilidade espacial e ocupacional, assim como pela alta diferenciação social e profissional expressa na constituição de atores coletivos muito distintos, quer no que diga respeito à população trabalhadora, quer em relação ao empresariado e à classe média. Entre os anos 1940 e 1970, ocorre um processo de elevada fragmentação da nossa sociedade em razão da intensificação da divisão social do trabalho, típica de uma economia capitalista moderna e dinâmica.

A partir dessas características estruturais, é possível apreender uma parte importante dos determinantes das dificuldades em se conformar, no Brasil, uma sociedade homogênea e integrada socialmente. A dificuldade de integração foi também obstaculizada por um traço básico do nosso sistema de organização e representação de interesses nesse período: a fraqueza crônica dos mecanismos tradicionais de representação política (partidos e sindicatos) em conseguir aglutinar

1. Professor do Instituto de Economia e Coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), ambos da UNICAMP.
2. A noção de perfil de intervenção para caracterizar o desenho básico da proteção social no Brasil foi desenvolvida, originalmente em Barros Silva (1934). Trata-se de uma noção que busca apreender a natureza, o alcance e os limites da intervenção estatal em questões sociais como os resultados simultâneos da conjugação de fatores político-institucionais, econômicos e sociais.
3. A análise da estrutura social brasileira, de suas características principais e de seus segmentos mais importantes, nesse período, apóia-se em Faria (1933).

e processar a gama variada e atomizada de interesses engendrada por tal estrutura social ao longo do seu processo de conformação, sem a utilização de pactos de corte populista ou autoritário.

Nessas condições, o Estado brasileiro é o principal referencial de indução ou bloqueio das transformações ocorridas ou pretendidas pelos grupos sociais até o final dos anos 1980.

A partir daí, já está constituída plenamente uma **sociedade de massa e de consumo** no Brasil. Entretanto, ao contrário das sociedades similares no Primeiro Mundo, esta é marcada por pobreza, desigualdade, desenraizamento e fragmentação social. Em outras palavras, trata-se de uma estrutura social constituída por segmentos muito diferenciados e com interesses dificilmente conciliáveis. Dentre esses segmentos destacam-se alguns que interagem continuamente com a estrutura de proteção social constituída desde os anos 1930:

- um segmento trabalhador e patronal moderno, ligado a setores e indústrias de ponta e altamente produtivos, grande parte deles ligado à exportação;
- um segmento trabalhador e patronal industrial também moderno, embora não tão competitivo em termos internacionais, vinculado predominantemente ao mercado interno (a indústria metal-mecânica talvez seja o melhor exemplo);
- uma imensa camada de assalariados ligados à atividade estatal (órgãos públicos e empresas estatais);
- um contingente de trabalhadores rurais assalariados morando em aglomerados urbanos de pequeno porte (os “bóias-frias e quentes”);
- empresários agrícolas com atividade econômica voltada para o mercado interno e formas de organização da produção mais avançadas que os padrões médios prevalecentes no campo;
- proprietários rurais com atividade voltada para a exportação agrícola e formas de organização e atuação política que apresentam traços de modernidade, mas também de intenso tradicionalismo;
- empresários urbanos na área de bens e serviços sob encomenda estatal, que acumularam recursos significativos a partir da expansão da intervenção governamental em meados dos anos 1950 (empreiteiros, fornecedores de bens de capital pesado, fornecedores de equipamentos etc.);
- empresários e trabalhadores urbanos do comércio e da indústria tradicional.

É também significativo o contingente de pessoas, na faixa de idade economicamente ativa e fora do mercado formal de trabalho, desorganizadas do ponto

de vista da ação política, mas constituindo uma importante fonte potencial de mobilização.

Em face da ação extremamente diferenciada desses segmentos da estrutura social brasileira, compondo distintos níveis de demanda e formas de interação com o Poder Público, desenvolveu-se um aparato complexo de organizações estatais com programas e projetos de intervenção. Esse aparato, a despeito de se expandir entre os anos 1940 e 1970 e de ter um papel extremamente dinâmico na “alavancagem” do crescimento econômico, foi incapaz de contribuir para a minimização da desigualdade e da heterogeneidade da sociedade brasileira, particularmente no que diz respeito àqueles segmentos fora do mercado formal de trabalho. Ao contrário, as evidências demonstram que em vários casos a ação estatal consolidou, e mesmo ampliou, os níveis de pobreza e desigualdade existentes, a despeito do crescimento e da expansão de políticas sociais compensatórias<sup>4</sup>.

O perfil da proteção social estruturada pós-1930 pode ser sinteticamente caracterizado como<sup>5</sup>:

- **meritocrático e particularista**<sup>6</sup> desde o seu nascedouro, definindo o princípio da posição ocupacional e do nível de renda como eixo da estrutura de proteção social brasileira. As regras de funcionamento do complexo previdenciário são exemplos marcantes desse fato;
- **corporativo**, característica determinada em grande parte pela base meritocrática e particularista da estrutura de proteção social, pelo processo de conformação do Estado e pela forma de organização e representação dos interesses dos trabalhadores e empresários no Brasil<sup>7</sup>;
- **clientelista**, o que aparece de forma clara na montagem de todos os mecanismos de interação da máquina estatal com os usuários e na **predominância da influência partidária e parlamentar na intermediação de interesses** que digam respeito a posições na máquina estatal, acesso a bens e serviços derivados dos programas de intervenção, contratação de serviços de terceiros, suprimentos diversos etc.;

4. Conforme Faria e Silva (1984).

5. Conforme Draibe (1988).

6. O conceito tipológico denominado meritocrático particularista foi desenvolvido por Titmus (1981) e significa uma estrutura de proteção social na qual os benefícios são definidos segundo o *status* profissional do segurado, com base na relação contribuição/benefício; ele se contrapõe, num outro extremo, ao modelo universalista-igualitário, em que a condição de acesso aos benefícios aparece como decorrente do *status* de cidadania, não existindo relação entre contribuições e benefícios.

7. Ver Draibe (1985, 1994 e 1999) para o desenvolvimento deste argumento.

- **assistencialista**, traço que se reforça ao longo do processo de constituição do aparato estatal de proteção social, funcionando como um mecanismo suplementar, ainda que não residual, do conjunto mais orgânico da intervenção estatal nas questões sociais. As tentativas precárias de universalização de algumas políticas e programas públicos, até 1988, foram marcadas, na maioria dos casos, por esse traço, o que é explicável pelas características do mercado de trabalho brasileiro, que não absorve uma parcela ponderável da população em idade de ingressar no mercado de trabalho (PIA). O crescimento desse componente, desde os anos 1970, reforçou, por sua vez, a característica clientelística do perfil de intervenção estatal.
- **não redistributivo** no que diz respeito a processos verticais de redistribuição da renda, dado que, em tese, o sentido predominante da proteção social que se origina desse perfil de intervenção é de, no máximo, preservar o *status* do trabalhador incorporado ao mercado formal de trabalho contra os riscos decorrentes da perda da capacidade laboral, tanto no presente quanto no futuro.

---

## 1 Autoritarismo e política social no Brasil

---

A essas características de natureza mais geral se acoplaram, ao longo dos 21 anos de regime autoritário, um conjunto de princípios de organização da intervenção estatal nas questões sociais que influenciou profundamente a própria natureza dessa intervenção<sup>8</sup>. São eles:

- **centralização** gradual do processo decisório com progressiva exclusão da participação social e política da população e de suas organizações de representação de interesses;
- **auto-sustentação financeira** dos fundos de financiamento da política social como lógica básica de articulação entre esta e a política econômica;
- **fragmentação institucional e maximização de interesses particulares** como princípios de direcionamento da ação burocrática e de suas relações com o interesse privado.

---

8. Essa discussão se beneficiou dos resultados de várias pesquisas setoriais sobre o perfil da intervenção estatal nas questões sociais no Brasil, que foram desenvolvidas com Eduardo Fagnani, especialmente em 1983. Fagnani (2005) realizou posteriormente um trabalho exemplar de pesquisa e documentação da trajetória da política social brasileira nesse período.

Esses princípios de funcionamento tiveram vigência especialmente a partir de 1966, quando o aparato de intervenção estatal na questão previdenciária, “coração” da política social brasileira, é profundamente transformado e ampliado pelos governos militares que se sucedem até 1984. As transformações efetuadas, longe de alterar as características estruturais descritas, potencializam-nas de forma coerente com a estratégia de direção política das coalizões governantes do regime autoritário. Esse processo é analisado a seguir.

### 1.1 - A centralização gradual do processo decisório com progressiva exclusão da participação social e política da população

A política social, especialmente a partir das transformações do segmento previdenciário, apresentou, desde os anos 1930, graus crescentes de centralidade política entre as prioridades da agenda governamental<sup>9</sup> no âmbito federal. É possível afirmar que essa centralidade continua durante o regime autoritário. O que explicaria esse fato é a existência de uma conjuntura política em que as ações de governo de corte social funcionaram como mecanismo auxiliar na tentativa de criação de bases de apoio político-parlamentar ao regime e como uma forma de alterar os mecanismos de interação das agências estatais e o aparato sindical até então vigentes e “dominados” pela coalizão “nacional-popular” derrotada a partir do Golpe de 1964. Nesse sentido, as relações entre os segmentos subalternos e o Estado continuaram a se concretizar, em parte, por meio de programas e agências de política social<sup>10</sup>.

Afirmar, entretanto, que a política social teve importância política para os governos militares como processo auxiliar de estruturação de novas formas de relacionamento no plano político-parlamentar exige alguma comprovação analítica. Isso pode ser feito por intermédio do exame da principal forma de materialização dessa centralidade.

9. O conceito de agenda e sua utilidade para a análise das políticas públicas é desenvolvido em Kingdon (1984).

10. Existe uma interpretação, desenvolvida por Andrade (1980), que defende a predominância de um sentido de controle e integração social na ação do aparato estatal de políticas sociais e destinado a auxiliar a legitimação do regime. Acredito que outros processos foram muito mais importantes para a legitimação do regime militar, especialmente nas camadas médias e dos assalariados urbanos, do que a política social, tais como a propaganda massiva acerca do “sucesso” do milagre brasileiro, patrocinada pelos governos militares através da mídia. Sem desconhecer a relativa influência das políticas e dos programas sociais na conformação de elementos que ajudem o processo de integração em outras formações sociais, acredito que a expansão dos programas sociais, no caso brasileiro e no período pós-64, esteve muito mais associada à criação de bases de apoio político-parlamentar por parte de um regime militar que jamais dispensou a institucionalidade formal representada pelo Congresso, eleições, partidos etc., ainda que os moldasse à conveniência do seu projeto de direção político-econômica.

No Brasil, durante o período autoritário, os graus crescentes de centralidade política da intervenção estatal nas questões sociais traduziram-se, concretamente, num processo sem precedentes de centralização do poder de decisão política na esfera federal. Nesse nível de governo, por sua vez, ocorreu uma grande concentração de poder decisório nos órgãos de direção central do complexo previdenciário em reestruturação e na Presidência da República. Nesse último caso, o poder decisório concentrou-se nos órgãos de planejamento e alocação de recursos.

O exemplo mais marcante é a trajetória percorrida pelo complexo previdenciário, que se constituiu progressivamente a partir de 1967, adquirindo seu formato mais abrangente a partir de 1978, com a criação do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS, com atuação nacional, regional e local. O SINPAS passou a controlar recursos de intervenção cada vez mais diferenciados (humanos, financeiros, gerenciais, instalações e equipamentos etc.) e com grande capacidade de gerar novos programas de distribuição de bens e serviços.

As atividades do SINPAS, no final dos anos 1970, envolviam programas nas áreas de seguro social (aposentadorias, pensões e auxílios), assistência médica (atendimento ambulatorial e hospitalar, distribuição de medicamentos) e assistência social aos carentes.

Esse complexo organizacional de dimensões gigantescas possuía ramificações em todos os estados e municípios brasileiros, tanto por intermédio de agências próprias de prestação de serviços quanto de representações locais.

Examine-se, entretanto, com um pouco mais de detalhe, o significado da centralização que está na base da formação dessa gigantesca máquina de prestação de serviços. Se tomado de forma mais abstrata e genérica, o processo de centralização poderia representar — e neste caso específico representou — um movimento de ampliação da capacidade de intervenção estatal no campo social, isso ocorreu na medida em que recursos de várias naturezas, até então dispersos e pulverizados, foram aglutinados e geridos de maneira integrada, possibilitando, em tese, uma maior capacidade operacional. Esse processo também alterou a situação existente antes de 1964, quando a forma descentralizada de captação de recursos e gestão pluriinstitucional possibilitava o acesso à manipulação dos programas sociais, de forma quase exclusiva, aos sindicatos e à estrutura partidária ao qual estavam ligados<sup>11</sup>.

---

11. Para uma análise detalhada desse processo, ver Cohn (1980) e Erickson (1979).

Poder-se-ia supor que, por meio dessas mudanças, estariam sendo criadas, portanto, maiores possibilidades para que os interesses gerais e coletivos pudessem ser atendidos. Isso porque, com a centralização e criação de organizações mais complexas e de atuação nacional para gerir os programas sociais, passariam a existir condições mais adequadas ao seu planejamento global e à sua intervenção eficiente e efetiva. Essa foi, até, a justificativa formal para realizar o conjunto de reformas no aparato de política social iniciado em meados dos anos 1960. Formalmente, as justificativas das mudanças alegadas pelo governo militar eram: evitar duplicidade de ação; pulverizar recursos e o particularismo/clientelismo no atendimento<sup>12</sup>.

Na verdade, as reformas que possibilitaram o movimento de centralização não redundaram na obtenção, dentre outros efeitos, de maior eficiência, eficácia ou efetividade social desse tipo de política. E por quê?

De um lado, porque, com a centralização promovida pelos governos militares, ocorreu uma concentração sem precedentes do processo decisório. Retirou-se a capacidade, tanto das esferas regionais e locais de governo, quanto da própria sociedade civil em sentido amplo, de interferir na escolha de prioridades de intervenção e de participar na formulação e implementação de programas sociais específicos. Em outras palavras, ao destruir os particularismos, existentes no período pré-1964, que refletiam os interesses dos sindicatos, segmentos burocráticos e frações partidárias alinhadas com o movimento nacional-popular, o processo de centralização empreendido pelo novo governo não resultou, ao mesmo tempo, na construção de mecanismos mais complexos e gerais de participação nas decisões governamentais.

Ao contrário, no que diz respeito às esferas regionais e locais de governo, o processo de centralização contemplou principalmente a redução dos recursos financeiros e organizacionais sob sua gestão. Isso tornou a capacidade de inter-

---

12. Cabe não esquecer que, no caso brasileiro, a centralização não representaria em si mesma um problema. Ao contrário, dependendo do contexto político-econômico em que fosse adotada, ela poderia ter significado um movimento que permitiria a universalização dos benefícios resultantes da adoção de programas sociais amplos, com maior capacidade de ação e que constituíssem direitos não mais específicos e particulares, mas gerais, abrangendo toda a população. Em outras palavras, centralizar poderia ter significado aumentar a capacidade da intervenção estatal para a resolução de questões sociais importantes, até então não resolvidas ou contornadas de forma precária no período pré-1964. Mais do isso, se acompanhada de mecanismos também mais efetivos de organização da sociedade civil e de sua representação nas decisões de Estado, poderia ter significado a quebra da pulverização e dispersão dos recursos, viabilizando a universalização de direitos sociais. Por intermédio desse movimento, poder-se-ia resolver a questão do acesso a programas até então geridos por uma multiplicidade de organizações, sem articulação e ao sabor das pressões e dos interesses dos segmentos da sociedade e do Estado, que possuíam canais particulares para influenciar a gerência e a implementação de programas de governo dada a correlação de forças existentes no pré-1964. Entretanto não foi isso que ocorreu.

venção dessas instâncias estatais subordinada às políticas oriundas da esfera federal, anulando-se o poder de interferir nas decisões **sobre o que realizar, como realizar e principalmente em benefício de quem realizar.**

De forma semelhante, no que diz respeito à sociedade civil, anularam-se os mecanismos de representação política (sistema partidário, organizações sindicais e outros movimentos organizados) existentes, principalmente dos trabalhadores. Como efeito, estes deixaram de contar até mesmo com os precários mecanismos de controle e pressão de que dispunham para influenciar o processo de decisões políticas antes de 1964.

De um modo geral, os segmentos subalternos da sociedade brasileira foram reduzidos a objeto passivo de decisões das quais não participavam. Suas organizações de representação de interesses foram bloqueadas, deixando de exercer as funções que cumpriam no período populista<sup>13</sup>.

O alijamento do sistema político-partidário foi, porém, apenas temporário. Segmentos desse sistema (representados na Aliança Renovadora Nacional – ARENA) foram reintegrados posteriormente, de maneira seletiva e segundo novas regras, para compor as bases parlamentares de sustentação do regime autoritário. Em troca desse apoio, e de forma coerente com as novas regras e formas de relacionamento do Poder Executivo com essa base parlamentar, ocorre uma “colonização do aparato de intervenção estatal”<sup>14</sup> nas questões sociais por forças políticas originárias do novo partido de apoio ao governo – a ARENA.

A importância dessa moeda de troca foi sancionada pelas regras de organização partidária e competição eleitoral que passaram a vigorar com a volta da “normalidade institucional” construída pelo regime autoritário, acentuando-se à medida que aumentavam as disputas eleitorais. As práticas político-eleitorais ensejadas por essas regras – notadamente a montagem e o controle de máquinas partidárias regionais eficazes para a garantia da sobrevivência política das lideranças parlamentares governistas<sup>15</sup> – e o custo crescente das campanhas determinaram, por sua vez, a necessidade de esquemas cada vez mais comple-

---

13. Para uma boa análise dessa problemática, consultar, entre outros, Erickson (1979).

14. Cf. Lange e Regini (1984). Esses autores desenvolvem uma interessante tipologia acerca das interações entre os atores políticos, seus interesses e as instituições, destacando duas dimensões analíticas para o entendimento desse processo: o grau de inclusão/exclusão dos interesses organizados e o grau de segmentação/integração dos interesses no processo decisório estatal. Nos processos em que ocorre um mínimo de isolamento ou exclusão para determinados atores, como no caso da política previdenciária no Brasil, considera-se a ocorrência da “colonização”.

15. Sobre esse aspecto, ver Avelino Filho (1991), que examina esse problema para o caso da Previdência Social.



xos de financiamento<sup>16</sup>. Esses esquemas passaram a ser viabilizados, no caso dos políticos da ARENA, pelo controle de postos-chave na Administração Federal, especialmente daqueles que estivessem em condições de interferir nas regras de contratação de serviços e obras públicas como um todo e na área social em particular, como será analisado mais adiante.

### 1.2 - A auto-sustentação financeira dos fundos de financiamento como lógica básica de articulação entre as políticas econômica e social

Outro princípio de funcionamento que caracterizou a intervenção estatal no campo social é a relação peculiar que vai se estabelecendo entre a política econômica dos governos militares e as políticas públicas de proteção social, especialmente a previdenciária. Tal relação é examinada aqui pelo ângulo da natureza das formas de financiamento das políticas sociais setoriais que se evidenciam no período pós-1967.

É fato conhecido que, a partir da reforma Campos/Bulhões, ocorre um conjunto de reformas que potencializa a capacidade de intervenção estatal. Nesse momento, logrou-se estruturar mecanismos de captação de recursos que possibilitaram transformações qualitativas e quantitativas no investimento e gasto públicos. Dessa forma, foi superado um dos principais pontos de estrangulamento no desenvolvimento da intervenção estatal em questões econômicas e sociais no pré-1964: **a ausência de uma base financeira estatal compatível com o porte e a complexidade dos problemas de uma sociedade como a brasileira, que apresentou um ritmo de industrialização e urbanização intenso, exigindo níveis cada vez maiores de intervenção estatal em todas as dimensões da vida social.**

A criação dessa nova base financeira no Brasil contemplou, por um lado, reformas no campo tributário, financeiro e creditício, compondo uma estrutura complexa de mecanismos tradicionais de captação de recursos, e, de outro, a criação de novas formas de financiamento de políticas específicas, notadamente por intermédio de fundos especiais autônomos em relação ao orçamento fiscal<sup>17</sup>.

A estruturação de uma nova base financeira contribuiu, sem sombra de dúvida, para a agilização do papel do gasto público como um dos principais

16. Sobre esse assunto, no plano mais geral de análise do regime autoritário brasileiro, os livros de Gaspari (2002, 2003 e 2004) são uma referência obrigatória.

17. Uma análise detalhada acerca dos fundos sociais pode ser encontrada em Silva & Silva (1986) e Silva (1987).

motores do desenvolvimento brasileiro nos anos 1970, dado que foram montadas estruturas de financiamento e gasto mais poderosas do que as preexistentes, e centralizadas na órbita federal.

Especificamente para a área social, criaram-se fontes de financiamento “auto-sustentadas”, independentes dos recursos do orçamento fiscal e mantidas por meio do estabelecimento de ônus adicionais sobre os segmentos assalariados. Para a área previdenciária, por exemplo, criou-se o Fundo de Previdência e Assistência Social, sustentado por contribuições compulsórias de empregados e empregadores. É preciso lembrar, nesse caso, que somente a contribuição dos empregados pode ser considerada um tributo direto. A parte das empresas é repassada ao custo dos produtos, como um custo social, e absorvida pelos consumidores em geral, dadas as características monopolísticas de funcionamento da economia brasileira<sup>18</sup>.

O crescimento do número de empregos, o aumento da cobertura populacional da maioria dos programas sociais e o aumento da massa geral de salários fizeram com que os fundos de financiamento de diversas políticas sociais setoriais tivessem um comportamento dinâmico durante grande parte da década de 1970, acumulando recursos significativos.

Como consequência, os programas desenvolvidos a partir de tais fontes de recursos puderam ter um crescimento expressivo. Passaram, assim, a constituir um “mercado” extremamente atrativo para determinados segmentos empresariais privados, que se especializaram no fornecimento de bens e serviços sob encomenda ao setor público. O controle das organizações encarregadas da implantação dos programas sociais com base financeira em fundos “auto-sustentados” tornou-se, também por essa razão e como já foi salientado, importante para os segmentos político-partidários governistas. O poder de indicar pessoas para ocupar postos-chave no aparato burocrático, dado o contexto de centralização e ausência de controle público, favoreceu a montagem de anéis ou conexões burocráticas<sup>19</sup> que viabilizaram as demandas de fornecedores no sentido de aumentar cada vez mais a quantidade e a abrangência dos programas de atendimento, principalmente daqueles que significassem projetos com maiores patamares de gasto e que implicassem taxas de rentabilidade mais elevadas para os fornecedores. A contrapartida para políticos e burocratas que controlavam a máquina

18. Uma análise desse processo, no caso da política previdenciária, pode ser encontrada, entre outros, em Braga, Fagnani e Silva (1986).

19. Sobre o conceito de anéis burocráticos, ver Cardoso (1975). Para sua aplicação no caso do aparato econômico federal, ver Abranches (1978).

social se traduziu, no caso dos primeiros, no já conhecido apoio financeiro para campanhas (“caixinhas” eleitorais), quando estas passaram a ocorrer, e, no caso dos segundos, em “presentes” ou facilidades variadas. Tal forma de relacionamento entre empresários, políticos e suas conexões na burocracia estatal permanece presente na dinâmica de funcionamento do sistema político e do Estado brasileiro até hoje.

A adoção de projetos e programas capazes de absorver quantias financeiras enormes durante grande parte dos anos 1970 reforçou a necessidade de manutenção da regra da auto-sustentação financeira. Isso levou, porém, a uma progressiva fragilização da capacidade operacional desses fundos, impedindo a constituição das reservas técnicas necessárias para enfrentar situações em momentos em que a captação de recursos se tornasse problemática, como nos casos das crises econômicas.

Note-se, porém, que esse “pseudocírculo virtuoso” entre expansão dos programas (ainda que discriminando, em vários deles, os segmentos mais carentes, tal como a clientela rural) e a ausência de uma articulação positiva (transferência de fundos orçamentários) da política econômica com a política social no campo do financiamento para os programas sociais só foi possível graças às circunstâncias muito particulares que caracterizaram a economia brasileira nos anos 1970. O fluxo crescente de recursos dos fundos sociais e seu repasse para programas em expansão de alto custo e discutível prioridade só foram possíveis graças a uma conjuntura de incorporação de clientela associada ao crescimento do emprego e da massa geral dos salários.

A partir do momento em que essas condições se modificaram, as alterações na economia brasileira e nas políticas de governo a ela relacionadas foram mais que suficientes para desestabilizar a estrutura montada nessas bases frágeis.

Assim, a política econômica de corte estabilizador e recessivo praticada no Brasil entre 1979 e 1983 ocasionou não só uma situação social mais grave (desemprego, queda da renda real, queda dos fundos de poupança dos assalariados e nível de renda médio), como automaticamente impôs limites à sustentação dos fundos sociais, entre os quais se destaca o Fundo de Previdência e Assistência Social, responsável por parte ponderável do financiamento da política social. Isso porque os ciclos recessivos na economia determinaram, quase automaticamente, o decréscimo dos fluxos financeiros que alimentam os referidos fundos.

A crise do início dos anos 1980 e seus impactos nos esquemas de financiamento da política social tiveram como efeito o estabelecimento de certos limites à ação da rede de interesses formada por fornecedores, políticos e segmentos

burocráticos. Essa rede passou a enfrentar dificuldades maiores em viabilizar seus projetos mais ambiciosos e em realizar a expansão desmesurada da oferta de bens e serviços que tais projetos implicavam, tendo, dessa forma, que se adaptar a regras mais austeras<sup>20</sup>.

### 1.3 - A fragmentação institucional e a maximização de interesses particulares como princípios reais de direcionamento da ação burocrática

O terceiro conjunto de princípios que caracterizam a forma de organização específica assumida pela intervenção estatal nas questões previdenciárias, como já foi citado, engloba um processo de fragmentação institucional, acompanhado da possibilidade de maximização de interesses particulares e imediatos de segmentos empresariais privados (fornecedores), políticos e burocráticos. Tal dinâmica passa a ser predominante no processo de hierarquização das prioridades e na organização de programas de atendimento. Essa prática é favorecida pela opacidade dos processos decisórios das políticas públicas no Brasil durante o período militar<sup>21</sup>.

O que se procura enfatizar como princípio importante de organização da intervenção estatal nas questões sociais no Brasil, especialmente no pós-1964, é a opção predominante pela articulação entre segmentos burocráticos e segmentos privados prestadores de serviço, ou fornecedores de bens, por meio da qual os dois primeiros funcionam como gestores das linhas mestras e estratégicas dos programas, e repassadores de recursos para os segundos, os quais se encarregam da produção dos bens, do fornecimento ou operação dos serviços de forma cartorial.

Ao contrário do que as experiências de *contracting out* significaram em outros países em termos de expansão da concorrência e aumento da eficiência global do sistema, no Brasil identifica-se um outro processo: a “divisão de tare-

20. Um dos exemplos mais claros desse fato foi a adoção do plano de reorientação da assistência médica no âmbito da Previdência Social, em 1982, que, sem alterar substantivamente a forma de relacionamento do aparato previdenciário com o setor privado, passou a estabelecer limites de transferência de recursos e novos mecanismos de controle até então não-existentes. Outros exemplos de desativação de projetos ambiciosos e altamente rentáveis para o setor privado podem ser encontrados na área de saneamento. Para o caso da assistência médica, ver Fonseca (1985) e Teixeira (1984); para o caso de saneamento, ver Fagnani (1983).

21. Embora a ausência de visibilidade dos determinantes das decisões públicas e a sua permeabilidade aos interesses particulares de empresários e políticos seja um problema mesmo nas sociedades com longa tradição democrática, ela se acentuou em contextos políticos autoritários latino-americanos, como foi o caso do Brasil nos dois períodos em que se forjou o aparato estatal de intervenção nas questões sociais (o Estado Novo e o período pós-64). Para uma análise desse problema para a América Latina, ver Mesa-Lago (1977), para o caso italiano, ver Ferrera (1984) e Graziano (1976, 1980, 1988).

fas” proporcionou a abertura de espaços para o surgimento de conexões privilegiadas entre parte dos segmentos burocráticos de determinadas organizações públicas e segmentos privados. Essas conexões passam a deter o controle sobre o encaminhamento dos processos decisórios de formulação, gestão, financiamento e implementação de programas específicos.

Dessa forma, elas possibilitaram a maximização de interesses particulares de empresários e burocratas, na maior parte das vezes em detrimento dos interesses da sociedade em seu conjunto. Em decorrência disso, cada “pedaço” da estrutura de proteção social passou a desenvolver lógicas próprias e relativamente autônomas, ocasionando um processo de fragmentação sem precedentes, quer em nível setorial quer entre níveis de governo<sup>22</sup>.

Nesse processo de conformação de redes de influência é necessário acrescentar, ainda, a interferência das forças políticas de apoio às coalizões militares governantes que controlavam, como já foi dito, a nomeação de pessoas para ocupar os cargos considerados chave para o funcionamento operacional dos programas, projetos e das próprias instituições. Essa trama articulada de interesses, como veremos, perpassa todos os níveis de funcionamento dos complexos organizacionais na área previdenciária (incluindo assistência médica e assistência social), de habitação e saneamento básico, merenda escolar, livro didático, entre outros.

Assim, as articulações entre o setor público, o sistema político e o setor privado no desenvolvimento de programas sociais significaram, mais que qualquer outra coisa, a “privatização cartorializada” dessas políticas públicas. Abriam-se canais formais e informais que permitiram a maximização de interesses particulares de burocratas, parlamentares e empresários, além da fragmentação organizacional intensa da política social brasileira. Essa fragmentação é vista, a partir de uma abordagem equivocada, como resultante exclusiva de uma deterioração da capacidade gerencial (ineficiência, burocratização, falta de seriedade, empreguismo etc.)<sup>23</sup>.

Ao contrário, sustenta-se aqui que o processo de fragmentação, que marcou de maneira decisiva a própria forma de organização das burocracias estatais e a “divisão” de áreas de atuação entre as esferas pública e privada no setor social em geral, só pode ser compreendido como resultado de alguns processos mais complexos e gerais, descritos a seguir.

---

22. Ver UNICAMP, NEPP (1986) e Fagnani e Silva (1985).

23. Um dos exemplos desse enfoque para o diagnóstico dos problemas enfrentados pela área social é o trabalho sobre a previdência social brasileira do ex-presidente do INPS (1974/77) e Ministro do Trabalho e Previdência Social na gestão Collor e FHC, Reinhold Stephanes. Ver Stephanes (1984).

Em **primeiro lugar**, a exclusão, determinada pelo regime político, da participação das organizações de representação de interesses dos segmentos subalternos no processo decisório estatal implicou a inexistência de qualquer contrapeso que condicionasse e conseguisse estabelecer limites ao poder econômico e político dos segmentos empresariais articulados com parlamentares, dirigentes partidários e segmentos da burocracia.

Em **segundo lugar**, as condições de desigualdade e diferenciação brutais que vão se estabelecendo no interior da estrutura social brasileira. Estas, além de acentuar as demandas pelos benefícios e serviços proporcionados por meio de políticas e programas sociais, implicaram a sua diferenciação. O volume crescente da demanda por parte da população mais carente, associado à sua incapacidade contributiva, determinou a limitação da possibilidade de atendimento da demanda global por intermédio dos programas já existentes. Isso ocorre porque, nos programas tradicionais, o acesso estava condicionado à capacidade contributiva por parte dos novos beneficiários, os quais não a possuíam dada sua própria condição socioeconômica. Assim, a ampliação da cobertura para o atendimento desses segmentos ocorreu por meio da estruturação de políticas assistencialistas. Nesse tipo de política, a experiência brasileira demonstrou que o acesso por parte da população mais carente só ocorreu de forma seletiva, mediante intermediação, dadas as dificuldades de atendimento da demanda global. Assim, abriu-se um espaço extremamente propício para a permanência das práticas clientelistas de intermediação, garantindo assim que as políticas sociais continuassem a ser utilizadas pelo sistema político-partidário como moeda de troca com o eleitorado. Essa dinâmica foi adaptada às condições e regras do regime militar, mas nunca abolida. Dessa forma, conseguir garantir o acesso por intermédio do controle de postos-chave se tornou de vital importância para a sobrevivência das lideranças parlamentares alinhadas com o regime e para a própria estruturação da máquina partidária brasileira durante o período militar e após seu término. Constituiu-se, deste modo, uma mecânica em que o clientelismo, agora revestido de uma nova roupagem, continua sendo a única forma possível de “consolidar um eleitorado e a própria estrutura do partido, através da geração de empregos e da profissionalização de seus quadros”<sup>24</sup>. Mais que isso, dado que na outra ponta da triangulação se encontram segmentos empresariais especializados em fornecer bens e serviços ao setor público, encaixava-se uma segunda relação de suporte do sistema político, via apoio às campa-

24. Conforme a excelente análise realizada em Avelino Filho (1991, cap. 4).

nhas, o que é determinado pelas regras de funcionamento partidário e do jogo eleitoral ao final e após o término do autoritarismo (MAGALHÃES, 1988).

Em **terceiro lugar**, a participação privada na execução de determinados programas sociais reforçou a expansão e a posição econômica estratégica que alguns setores industriais já vinham detendo na economia brasileira durante as últimas décadas (grandes empreiteiras nas obras de saneamento básico e produtores de equipamentos hospitalares e medicamentos<sup>25</sup>, por exemplo). Esses setores são especializados na produção de bens cujo demandatário principal é o Estado. Em outras palavras, a acumulação interna desses setores passou a depender, em larga medida, do volume global de investimentos governamentais. Além disso, a expansão das políticas sociais no pós-1964, praticando o *contracting out*, propiciou também o surgimento e o fortalecimento de outros setores privados de produção de bens e serviços específicos, até então praticamente inexistentes, que também dependem das encomendas estatais. Alguns desses novos setores conseguiram obter o controle da operação de vários programas relevantes (as empresas de prestação de serviços médicos talvez sejam o melhor exemplo). Obviamente, ainda que em ambos os casos se perceba uma relação de dependência e influência recíproca entre o funcionamento desses setores privados e os programas estatais, deve-se distinguir o peso político diferencial que determinados setores detêm para influenciar a direção das políticas de governo.

No caso dos setores líderes da economia, a posição estratégica que ocupam na dinâmica industrial permite que exerçam um forte poder de pressão nas decisões das políticas governamentais a serem implementadas nos vários campos, incluindo o social. Essa relação com o governo é antiga, notadamente pós-anos 1940, e está na base da formação dos conglomerados privados de grande porte.

Em outros casos, o poder de pressão política dos segmentos empresariais é mais restrito, dada sua menor importância relativa no movimento geral da economia. Essas relações se efetivaram já no contexto do regime autoritário, derivadas do apoio que esses “novos empresários” proporcionaram ao chamado “sistema”<sup>26</sup>. Esse menor poder político-econômico, no entanto, foi quase sempre suficiente para influenciar o processo de definição dos programas dos setores aos quais se acoplaram (MARTINS, 1981, p. 153).

Cabe lembrar que a ocorrência da transformação dessas posições privilegiadas — na estrutura produtiva ou na operação de determinados programas

25. Sobre a questão dos medicamentos, ver o excelente estudo de Médici, Beltrão e Oliveira (1992).

26. Ver Martins (1981, p. 150-153) para maiores detalhes acerca desse ponto.

estratégicos — no poder político não é específica a um determinado setor da política social. Em todos os setores sociais (educação, habitação e saneamento básico, assistência social etc.), especialmente nos setores de infra-estrutura econômica (transportes, comunicações etc.), isso ocorreu em larga escala mediante a ação dos mecanismos institucionais de representação de interesses (associações de classe, instituições do sistema sindical patronal etc.) ou de mecanismos informais de conexão também poderosos. Nesse último caso, é fundamental a presença dos parlamentares “classistas” que intermedeiam os interesses, facilitando a aprovação de projetos por meio de seus “afilhados políticos” na burocracia estatal.

Por intermédio desses mecanismos, ou ainda de uma atuação direta dos empresários junto à burocracia, foram montadas ligações duradouras em diferentes níveis, dependendo do setor, com determinados escalões do governo e da administração pública.

Assim, constituíram-se conexões por meio das quais as políticas de governo, em suas diferentes instâncias de funcionamento, foram sendo moldadas segundo interesses particulares, num contexto onde os mecanismos de representação de outros setores da sociedade eram cerceados. Consolidou-se um campo enorme para que esses segmentos privados utilizassem, de forma ampla e invisível para o conjunto da sociedade, um poder de interferência direta na formulação das prioridades do governo, no volume de recursos destinados a cada um dos setores e no perfil dos programas em cada setor onde atuavam.

Finalmente, **em quarto lugar** ocorreu a autonomização relativa dos complexos estatais encarregados da gestão dos ramos principais da política social em relação à coordenação central do governo no que diz respeito ao processo de tomada de decisões. Essa autonomização correspondeu diretamente à forma “pseudotecnocrática”<sup>27</sup> que prevaleceu na definição dos programas de cada setor, e mesmo nos graus de complexidade organizacional, autonomia financeira e jurídico-institucional de que cada uma dessas organizações dispunha.

Cabe destacar que essa autonomia relativa nunca se exerceu em relação aos interesses empresariais e de parlamentares articulados com esses complexos organizacionais estatais. Isso porque foram as próprias conexões com o setor privado e com o sistema político que garantiam aos diferentes segmentos burocráticos das

27. Utiliza-se o termo “pseudotecnocrática” porque a autonomia obtida não correspondeu a um espaço real de poder da chamada tecnocracia em relação aos interesses dos grandes segmentos privados nacionais e internacionais. Ao contrário, como demonstram Abranches (1973) e Martins (1981), a autonomia adveio exatamente da capacidade de representar os interesses desses segmentos setorialmente e no interior da máquina estatal.



organizações públicas a manutenção dos graus de liberdade em relação aos órgãos de coordenação do Governo Federal. Em outras palavras, a maior ou menor autonomia dos grupos burocráticos ou das próprias organizações estatais atuantes na área social foi influenciada diretamente pela sua capacidade ou não de representar, dentro do Estado, os interesses dos segmentos empresariais, de certos grupos de parlamentares e de suas coligações regionais, obtendo assim aliados poderosos para a viabilização de suas estratégias particulares de ação.

Em síntese, a natureza específica desse processo (de fragmentação, privatização cartorial e maximização de interesses particulares) é também um dos princípios centrais de conformação do perfil que a intervenção estatal assume nas questões sociais entre 1964 e meados dos anos 1980, embora não se restrinja a essa área.

É possível afirmar que o esforço visível de multiplicação dos recursos e estruturação institucional na área social não foi nem suficiente, nem dirigido para a montagem de um conjunto de ações que procurasse favorecer minimamente o desenvolvimento de uma base mais homogênea, com acesso universalizado e sem a necessidade de intermediários. Nem se buscou criar mecanismos de controle de desempenho que maximizassem a eficiência e a eficácia das intervenções. Isso afetaria profundamente a trama de interesses que os governos militares permitiramram e alteraria as posições dos atores e os recursos disponíveis para a sua sobrevivência.

---

## **2** A transição democrática e as políticas sociais: sonhos, fracassos e dilemas da nova república

---

A Nova República constituiu-se em um período onde foram tentadas mudanças estruturais no perfil da política social brasileira. Em síntese, a pretensão de parte da coalizão governamental, especialmente aquela ligada ao “MDB Histórico” e liderada pelo deputado Ulysses Guimarães, era redesenhar a estrutura de proteção brasileira, tornando-a mais próxima daquilo que se convencionou chamar na literatura de um padrão “universal-redistributivo”. Duas frentes de luta foram abertas com essa perspectiva:

- no interior do Poder Executivo Federal, por meio de proposições de reformas setoriais em quase todas as áreas da política social;
- no interior do Congresso, via reforma da Constituição, buscando inscrever na Carta Magna brasileira um capítulo avançado sobre a ordem social, definindo claramente um conjunto consistente de direitos sociais.

A tentativa da reforma constitucional avançou, como já é bastante conhecido, originando a “Constituição Cidadã”, muito criticada posteriormente como fonte de ingovernabilidade por seus “excessos”, entre outros, de generosidade na área social. O que pouco se discute ao avaliar o impacto futuro, especificamente no campo da proteção social, é que simultaneamente deveriam ter ocorrido profundas reformas no interior do Poder Executivo — no campo social e econômico e nos três níveis de governo — que auxiliassem a viabilização da implementação de uma nova estrutura de proteção social no Brasil, o que acabou não ocorrendo. Examinemos esse processo no plano do Poder Executivo Federal, e exclusivamente para a área social, foco deste capítulo.

A tentativa de reforma da política social brasileira no interior do Poder Executivo enfrentou, desde o início, inúmeras e poderosas resistências, confrontando-se, mesmo no período 1985-1987 quando foi evidente o predomínio da ação do “MDB Histórico” na área econômica e social, com uma densa trama de interesses que se consolidara ao redor das políticas e programas públicos no regime autoritário.

Em todas as áreas, projetos de reforma que alterassem o perfil da intervenção estatal nas questões sociais e simultaneamente buscassem uma maior eficácia para as organizações estatais foram se mostrando incompatíveis com a lógica de funcionamento das arenas setoriais, na medida em que seus sucessos alterariam a correlação de forças existente entre os atores sociais que controlavam e tinham acesso a cada uma delas.

Essa tese mais geral não ignora que, dada a envergadura e complexidade do processo de mudança pretendido, todas as modificações propostas nos diferentes projetos setoriais de reforma não só levaram um tempo muito maior que o planejado para ocorrer, como, em sua grande maioria, não produziram de imediato os efeitos esperados em termos de resultados.

Essa ausência relativa de resultados de curto prazo — questão que foi se revelando crucial para a consolidação desse processo amplo de reformas, baseado na busca de maior eficácia e efetividade nas intervenções — potencializou as dificuldades de obtenção de alianças de apoio suficientes para superar as coalizões de bloqueio que foram sendo formadas a partir de práticas e recursos forjados ou potencializados no regime militar.

As dificuldades normais do processo de implantação do projeto de reforma associadas à pressão dos atores com interesses afetados, em todas as arenas decisórias, além de criar fissuras e evidenciar conflitos no interior da própria equipe dirigente da administração federal no período que se inicia em 1985 e vai até a promulgação da constituição em 1988, criaram também um conjunto significativo

de obstáculos adicionais àqueles inicialmente considerados na definição das estratégias de reforma que foram seguidas setorialmente.

Procurou-se solucionar os problemas mais relevantes por meio de uma solução mista: pressões e transformações mais radicais associadas a acordos e negociações (*sticks and carrots* na linguagem anglo-saxã). Pretendeu-se, com isso, intimidar os atores com interesses escusos e “domesticar”, com novas regras, a ação daqueles atores julgados imprescindíveis para o funcionamento do projeto, seja em nível político, seja em nível técnico-operacional. Além disso, procurou-se criar coalizões de apoio dentro do Poder Executivo, do Legislativo e nos órgãos de representação de interesses de beneficiários e contribuintes a partir dos resultados já alcançados. Em nenhum momento se julgou necessário o desvio da rota do projeto de reforma visando negociações puramente fisiológicas para aplacar as pressões.

Esse tipo de conduta produziu, é verdade, alguns bons efeitos naquelas áreas e para aqueles atores, que puderam se adaptar às novas regras do jogo com vantagens comparativas ou perdas marginais em relação à sua situação anterior nas arenas decisórias setoriais. Nesses casos ocorreu um processo de acomodação, muitas vezes conflituoso, mas em que as relações “ator/unidades gestoras de política social” puderam se restabelecer em novas bases, mais racionais.

Tratava-se, nesses casos, dos atores organizacionais de maior porte e com maior capacidade de sobreviver num meio ambiente com regras que priorizassem a eficácia de ação nas áreas de saúde, educação, previdência social etc. no cumprimento da missão institucional central que havia sido definida pela coalizão “ulyssista”: melhor atendimento possível ao usuário, dentro da estrutura de proteção social vigente e em transformação. Tal definição determinou a observância de regras mais estritas por parte desses atores, que tiveram que operar também com maiores níveis de eficácia e eficiência nas suas relações com o Governo, limitando o “apetite desmedido” na viabilização de seus interesses particulares.

Para todos esses atores, as tentativas de reforma puderam ser percebidas, ainda que de forma muito distinta em cada caso setorial, como uma mudança brusca e compulsória, mas que possibilitaria também novos ganhos a longo prazo, a partir de regras mais claras e de um processo decisório mais estável e menos sujeito a articulações fisiológicas e clientelistas.

Em muitos casos, essa percepção gerou uma direção de ação, por parte desses atores, no sentido de sua cooperação. Em outros, a conformidade foi o eixo da atitude para com o projeto de reforma<sup>23</sup>.

23. Consideram-se, neste trabalho, as seguintes alternativas de posicionamento dos atores para concretizar seus objetivos: cooperação, oposição, conformidade e desinteresse.

Outros atores, entretanto, pela própria natureza de seus interesses, ficaram em posição extremamente desvantajosa em relação às mudanças. A partir do momento em que passou a haver, setorialmente, o veto a negociações espúrias e a acertos que alteravam a rota da reforma nos seus aspectos substantivos, esses atores tiveram reduzido de forma significativa o espaço de negociação com os dirigentes que coordenavam os projetos de mudança. Esses atores, públicos e privados, passaram a procurar uma outra alternativa para expressar seu inconformismo com as novas regras do jogo.

O leito natural desse inconformismo foi sendo o grupo de parlamentares governistas com acesso à máquina social federal, especialmente a previdenciária (que incluía, naquele momento, a assistência médica previdenciária e a assistência social). Esse grupo seria, por definição, um tipo de ator bastante afetado pelas mudanças, se as reformas fossem levadas até o final com sucesso. Mais importante do isso, entretanto, era o fato de possuírem recursos poderosos para concretizar sua ação de oposição e interromper ou postergar certo tipo de modificação que alterasse de forma mais radical seus interesses imediatos. Em outras palavras, eles possuíam condições e posição institucional privilegiadas para, sem necessidade de explicitar os verdadeiros motivos, denunciar supostas irregularidades que desmerecessem o esforço de reforma e desestabilizassem o grupo de dirigentes encarregado de implantá-la por meio de sua desmoralização pública.

Assim, e de forma relativamente articulada, todos os atores públicos e privados descontentes com as novas regras do jogo passaram a procurar seus “padrinhos ou patronos” políticos, municiando-os de vários indícios de irregularidades administrativas cometidas no processo de mudança e que poderiam, se utilizados no fórum e na conjuntura adequados, inviabilizar os processos de mudança no desenho da estrutura de proteção social brasileira.

Simultaneamente, e determinado pela própria dinâmica conjuntural, o formato do processo decisório para a continuidade da implantação daqueles projetos de reforma que ganham consistência e começam, de fato, a ser implantados<sup>29</sup>, vai se tornando cada vez mais centralizado, em razão da necessidade de agilizar a avaliação e o reposicionamento das alternativas de acordo com as resistências crescentes. Com isso, o processo de reforma vai sendo personalizado por determinadas figuras dentro do bloco de dirigentes. O caso da tentativa de reforma previdenciária pode ser tomado como um bom exemplo da argumentação desenvolvida até aqui.

---

29. Várias reformas setoriais não avançaram e foram bloqueadas logo no início da Nova República. Para informações detalhadas sobre as tentativas de reforma do período, ver Fagnani (2005)

Na aparência e durante os dois primeiros anos do governo Sarney, essas críticas foram sendo superadas e as bases de apoio, construídas. O caso da implantação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde – SUDS, posteriormente transformado no Sistema Único de Saúde – SUS, evidenciou essa possibilidade, com a viabilização do apoio dos governadores, prefeitos e parlamentares ligados à questão da saúde mais que em qualquer outra área setorial de intervenção.

No entanto, os atritos também foram crescendo à medida que os efeitos potenciais da reforma foram se tornando mais visíveis, principalmente com o segmento parlamentar governista ligado mais diretamente ao então Presidente Sarney. Este grupo, a despeito das várias tentativas de ação retaliatória, não conseguia o espaço de negociação adequado para a manutenção dos diversos compromissos “firmados” no âmbito das conexões burocrático-parlamentares-empresariais citadas na primeira parte deste trabalho. No caso da Previdência Social, por exemplo, a imprensa da época registra esses atritos e a incompatibilidade crescente entre o ministro, o Presidente da República e os grupos de parlamentares, sem que se chegasse a uma solução consensual<sup>30</sup>. A solução dessa crise setorial, e de muitas outras anteriores ou posteriores, foi substituir o ministro e encontrar mecanismos para paralisar a reforma.

No caso da Previdência Social, o projeto de reforma foi transformado em um projeto de modernização, limitado às atividades do IAPAS<sup>31</sup>. A ênfase principal foi a de respeitar as articulações com os parlamentares governistas e suas indicações, utilizando largamente o poderio da máquina previdenciária<sup>32</sup>.

30. O então ministro da Previdência Social Raphael de Almeida Magalhães torna-se o alvo preferencial das críticas quanto à falta de oportunidade dos projetos setoriais de reforma. É extremamente elucidativo o depoimento do Ministro nesse sentido, demonstrando uma certa ilusão de possuir apoio e base política suficientes para levar a seu término o projeto de reforma. Em suas palavras: “Na área político-parlamentar não avaliam sequer a importância da reforma. É inacreditável. São 12 milhões de pessoas que recebem benefícios, são 350 milhões de consultas que se pagam por ano. Se o funcionamento do sistema melhorar, vai haver resposta, ou não vai? Tive o apoio parlamentar e partidário. Tive o apoio de 21 governadores de estado. Nenhum ministro conseguiu tanta base. Vinte e um governadores reagiram quando se falou na minha saída. 1.500 prefeitos no País se manifestaram — tive apoio até do prefeito da Ilha de Marajó. Nada adiantou. E fui constrangido a sair [...]” Cf. Magalhães (1988, p. 30).

31. Para detalhes sobre esse projeto, ver IAPAS (BRASIL, 1988).

32. Um bom exemplo é a retomada das nomeações dos RPs no ano de 1989. De janeiro a dezembro de 1989, foram criadas mais 301 representações da Previdência Social. Outro bom exemplo é a portaria ministerial que determina uma total centralização das nomeações, designações, exonerações ou dispensas dos cargos de titulares de funções de confiança (DAS), agentes, chefes de regiões fiscais do IAPAS e representantes da Previdência Social. Tais nomeações, que haviam sido descentralizadas na gestão Waldir Pires e que passaram a se pautar por regras vinculadas às exigências de eficiência e eficácia dos serviços na gestão Raphael de Almeida Magalhães, passaram a depender de: “[...] prévia e expressa autorização do ministro, em despacho, à vista de solicitação específica, por escrito, do respectivo presidente (das autarquias, fundações ou empresas – PLBS) [...] (e da) comunicação (pelas SRs do INPS) ao gabinete do ministro, quando se verificar mudança de grupo, rescisão contratual, extinção, vacância, transformação, data de lavratura de contrato e razão social [...] (nos casos de RPs)”.

A análise de todo esse processo de viabilizar reformas, tanto por intermédio do Poder Executivo quanto do Congresso Constituinte, sugere algumas questões:

- Por que as disputas adquiriram uma forte conotação de conflito, como ficou evidente no caso da reforma previdenciária?
- Por que a existência de um significativo apoio explícito a esse projeto no início do processo e o relativo sucesso em várias das iniciativas não foram suficientes para criar coalizões mais estáveis de apoio para uma proposta que, a longo prazo, produziria efeitos políticos favoráveis ao governo e às suas bases de sustentação política?

Será que as explicações devem permanecer restritas a problemas ligados ao voluntarismo das iniciativas, à utopia dos projetos, ao temperamento explosivo de determinados ministros, aos interesses escusos afetados ou ainda à inabilidade de condução do processo por parte das equipes dos dirigentes setoriais?

Para obter uma resposta mais satisfatória para essas questões, é preciso, a meu ver, lembrar as características e os princípios de relacionamento entre as estruturas político-partidárias, os parlamentares que dão sustentação ao governo no Congresso e a máquina social, bem como as formas prevalentes de organização e intermediação de interesses no Brasil, tanto no plano mais geral, como na conjuntura específica da administração Sarney.

As características das regras de organização e representação de interesses no Estado, gestadas no período militar e não transformadas na Nova República, é que, no fundo, podem completar a explicação do porquê de tantas resistências aos processos de reforma no interior do Poder Executivo.

A ênfase na priorização do usuário e de seu acesso, sem barreiras ou intermediários, aos benefícios e serviços nas várias áreas da política social, a transformação das estruturas organizacionais de atendimento para priorizar tal opção calcada na busca da eficácia, por meio da adoção de processos modernos de automação em larga escala, simplesmente alteravam radicalmente toda a lógica do processo de organização e funcionamento das políticas sociais. A minimização da possibilidade do uso clientelístico e particularista da máquina no varejo, tão importante para a sobrevivência política de segmentos expressivos dos dois maiores partidos de sustentação do governo Sarney, não encontrava apoios naquela conjuntura. Essa ameaça concreta e a insatisfação crescente que ela provocava entre as bases de apoio político do Presidente da República favoreceram todos os outros atores insatisfeitos com o processo de mudança, que passaram a canalizar seus pleitos e insatisfações para esses segmentos da classe política.

A acumulação de um número suficiente de informações acerca de irregularidades, pretensamente cometidas acabou por criar, em diferentes momentos e

setores, um ambiente favorável para a emergência de articulações de determinados grupos de parlamentares com os setores ligados à Presidência da República e encarregados de preservar as bases de sustentação do Governo no Congresso.

O maior exemplo desse processo é justamente a desestabilização do núcleo central da equipe dirigente do complexo previdenciário e sua substituição, não imediata é verdade<sup>33</sup>, por outra mais flexível à manutenção das regras do jogo da articulação e intermediação de interesses — em que a Previdência Social tinha papel de destaque naquele momento — como uma consequência natural das regras que presidiam as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, ainda que tenha havido um breve hiato representado pela gestão Archer.

Assim, a natureza do pacto representado pela Aliança Democrática fez, na prática, que as idéias reformistas contidas nos propósitos iniciais da Nova República fossem abandonadas de forma total ou parcial. A experiência da reforma da Previdência Social constitui um excelente exemplo. Sua explicação é, a meu ver, predominantemente política.

Os desarranjos e conflitos de ordem técnica e os atritos de ordem intraburocrática, visíveis no caso da Previdência Social, são usuais em mudanças de envergadura. Em um contexto com regras de organização e representação de interesses distintos, eles conseguiriam ser superados pelos próprios efeitos positivos que decorreriam da implantação das mudanças.

No entanto, no processo de transição democrática, as regras de funcionamento do regime foram mantidas; no essencial, especialmente no campo da organização e representação dos interesses na máquina estatal. Nesse contexto, as iniciativas de mudança e transformação que afetavam essas regras não conseguiram criar bases de apoio e sustentação. Foram se tornando ações cada vez mais isoladas, sem apoio das forças políticas reais, terminando por ser interrompidas ou fracassar.

É preciso, portanto, ter claro que as mudanças na forma do Estado no Brasil, consequência mais abrangente de um processo de reforma com as características do que foi analisado neste trabalho, encontrou limites dados pela permanência de certas regras de funcionamento do regime militar, exacerbadas pela conjuntura específica da transição. Assim, não restou espaço para transformações que permitissem ganhos de eficácia e efetividade das políticas governa-

---

33. Cabe lembrar que o Ministro Raphael de Almeida Magalhães é substituído pelo então Ministro da Ciência e Tecnologia Renato Archer. Ambos pertenciam ao "MDB Histórico" e estiveram fortemente ligados ao deputado Ulysses Guimarães. Só num segundo momento o então presidente Sarney, em decorrência de atritos semelhantes, nomeia Jader Barbalho, do PMDB do Pará, Ministro da Previdência.

mentais em relação ao usuário dos serviços públicos. Não restou espaço, também, para que um projeto ambicioso de reformulação da estrutura de proteção social brasileira ganhasse viabilidade.

---

## Referências bibliográficas

---

- ABRANCHES, S.H.H. de. *The politics of Social Welfare development in Latin America*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982. (Estudos, 8).
- \_\_\_\_\_. *The divided Lorianthan. State and economic policy formation in authoritarian Brasil*. New York: Cornell University, 1978. (Thesis PHD).
- ABRASCO – Associação Brasileira de Pós-graduação em Saúde Coletiva, RJ. *A experiência SUDS e os desafios atuais da reforma sanitária*. Rio de Janeiro: [s.d.].
- ALFORD, R.R. *Health care politics*. Chicago: Phoenix, 1977.
- ALLISON, G.T. *Essence of decision*. Canadian: [s.n.], 1971.
- ALMOND, G.A (Ed.). *Crisis, choice and change: historical studies of political development*. Boston: Little Brown, 1973.
- AMES, B. *Political survival*. California: University of California, 1990.
- ANDERSON, C.W. *Political design and the representation of interests*. Wisconsin: University of Wisconsin, 1977.
- ANDRADE, R. de. Política social e normalização institucional no Brasil. In: MAÍRA, L. et al. *América Latina: novas estratégias de dominação*. São Paulo: Cedec, 1980. cap. 4. (Coleção de Estudos Latino-Americanos “Nuestra America”).
- ARAÚJO, R. Modernização e informatização da Previdência Social MIPS. *Previdência em Dados*, (5.1.), v. 2, n. 2, 1987.
- ASHFORD, D. L’État-Providence à travers l’étude comparative des institutions. *Revue Française de Science Politique*, Paris, n. 3, juin 1989.
- ASCOLI, V. (Org.). *Welfare state all’italiana*. Laterza: [s.n.], 1983.
- AVELINO FILHO, G. *Política e políticas sociais no Brasil: um estudo sobre a Previdência*. 1991. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Faculdade de



Filosofia, Letras e Ciências Humanas – Universidade de São Paulo, São Paulo, 1991.

AZEREDO, B.; VIANNA, M.L.T.W. Interpretação e avaliação da política social no Brasil: uma bibliografia comentada. In: PROJETO: a Política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989-1990. v.3: Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras. (Convênio MPAS/CEPAL).

AZEVEDO, ME.R.M.; OLIVEIRA, F.E.B. *Previdência Social*. Brasília: CNRH/INPES, 1984. (Documento de Trabalho, 15).

BAUER, R.A.; GERGEN, K.J. *The study of policy formation*. New York: [s.n], 1968.

BERGER, S. (Ed.). *Organizing interest in Western Europe*. England: Cambridge University, 1981.

BRAGA, J.C. de S.; FAGNANI, E.; SILVA, P.L.B. *Recessão e financiamento das políticas sociais*. São Paulo: Fundap/IESP, 1986. (Texto para Discussão, 7).

BRASIL. Governo Fernando Collor de Mello. *O patrimônio imobiliário do SINPIS: diagnóstico da situação encontrada*. Brasília: 1990a. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Relatório setorial sobre as áreas de trabalho e previdência social*. Brasília: 1990b. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Projeto: A política social em tempos de crise: articulação institucional e descentralização. Brasília: MPAS/CEPAL, 1989-1990. 4v.(Convênio MPAS/CEPAL).

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Projeto de Resolução n. 46, de 1988. CPI-INAMPS, INPS, IAPAS e DATAPREV. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, Seção 1, 11 ago. 1988.

\_\_\_\_\_. Exposições de motivo. Exposições de motivo n. 025, 026 e 027 dos Decretos n. 92.700, 92.701 e 92.702, de 21 de maio de 1986. (Criando a função de Ouvidor Geral, os Conselhos Comunitários e o Conselho Superior da Previdência Social). 1986a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS). *A Previdência social é viável*. Brasília: MPAS/Secretaria de Planejamento e Orçamento. 1986b. 2v. (Documento, entrevistas e diretrizes políticas da administração do Ministro Waldir Pires).

\_\_\_\_\_. *Rumos da nova previdência: anais do Grupo de Trabalho para Reestruturação da Previdência Social*. Brasília: 1986c. Mimeografado.

CARDOSO, F.H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CHIAREGATTO, E. *Programas federais de execução estadualizada: os convênios sob suspeita*. São Paulo: [s.n.]. 1987. Mimeografado.

COMISSÃO NACIONAL DA REFORMA SANITÁRIA – CNRS. *Documentos I, II, III*. Rio de Janeiro: ST/CNRS, 1986-1987.

COHN, A. *Previdência social e saúde: antigos estigmas e novos desafios*. [s.l.]: [1989]. (Texto preparado para o Seminário do PT: Um projeto para o Brasil). Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980.

CONSELHO NACIONAL DOS SECRETÁRIOS DE SAÚDE – CONASS. *Relatório dos Encontros Regionais de Avaliação do SUDS*. São Paulo: Fundap, 1989.

CORDEIRO, H.A. *Reforma sanitária: bases estratégicas e operacionais para a descentralização e unificação do sistema de saúde*. Rio de Janeiro: INAMPS, 1986a. 10p. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *A reforma sanitária: propostas do Presidente do INAMPS - Saúde e Constituinte, a democratização da saúde; a administração da saúde e o Distrito Sanitário*. Rio de Janeiro: [s.n.], 1986b. Mimeografado.

CROZIER, M. *Comment réformer l'Etat? trois pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Unis-Française*. [s.l.: s.n.], 1988.

DRAIBE S.M. As políticas sociais nos anos 90. In BAUMANN, R. (Org.). *Brasil: uma década em transição*. São Paulo: Ed. Campus, 1999.

\_\_\_\_\_. As políticas sociais no regime militar brasileiro: 1964-1984. In: SOARES, G.A.D.; ARAUJO, M.C. (Org.). *21 anos de regime militar*. Rio de Janeiro: FGV, 1994.

\_\_\_\_\_. *Metodologia de análise comparativa de programas sociais*. Papel elaborado para o Projeto Regional Reformas de Políticas para aumentar a efetividade do Estado na América Latina. em Santiago, Chile. Campinas: Unicamp – IE – NEPP, 1991. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *Notas(desanimadas) sobre a política social da Nova República*. 1989. (Apresentado na Reunião Anual da ANPOCS, Campos do Jordão, 1986). Mimeografado.

\_\_\_\_\_. *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.

DRAIBE S.M.; SILVA, L.M.L.A. da. A especificidade do Welfare-State brasileiro. In: PROJETO: *A política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização*. Brasília: MPAS/CEPAL, 1988. v. 3: Avaliação das Políticas Sociais Brasileiras.

EISENSTADT, S.N.; LEMARCHAND, R. *Political clientelism, patronage and development*. Beverly Hills, London: Sage Publications, 1977. v. 3.

ERICKSON, K. P. *Sindicalismo no processo político brasileiro*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

ESPING-ANDERSEN, G. Power and distributional regimes. *Politics & Society*, v. 14, n. 2, p. 223-256, 1985.

EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *On the road toward a more adequate understanding of the State*. [s.l.: s.n.], 1986.

FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. 2005. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

\_\_\_\_\_. A política social na Nova República: impasse na viabilização das reformas estruturais. In: CARNEIRO, R. (Org.). *A política econômica do Cruzado*. Campinas: Unicamp, 1987.

\_\_\_\_\_. *O perfil da intervenção governamental no saneamento básico: principais dilemas em São Paulo*. São Paulo: Fundap, 1983. 150 p. (Trabalho elaborado para a disciplina “Metodologia da Pesquisa”. Apostila 01.01.043/MP para o Ciclo de Formação em Administração Pública).

FAGNANI, E.; SILVA, P.L.B. Dilemas do reordenamento da política social na transição democrática. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 9., Águas de São Pedro, out. 1985.

FARIA, V. Desenvolvimento, urbanização e mudanças na estrutura do emprego: a experiência brasileira dos últimos trinta anos. In: SORJ, B.; ALMEIDA,

- M.H.T. de (Org.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983. p. 118-163.
- FARIA, V.; CASTRO, M.H.G. Social policy and democratic consolidation in Brasil. In: GRAHAM, L.; WILSON, R.H. (Ed.). *The political economy of Brazil: public policies in an era of transition*. Austin: University of Texas, 1990.
- FARIA, V.; SILVA, P.L.B. Transformaciones estructurales, políticas sociales y dinámica demográfica: discusión de un caso, Brasil 1950/80. In: MEMORIAS DEL CONGRESO LATINOAMERICANO DE POBLACIÓN Y DESARROLLO. México, DF: El Colegio de México, 1984.
- FERRERA, M. *Il Welfare State in Italia*. Bolonha: Il Mulino, 1984.
- FIORI, J.L. *Reforma ou sucata: o dilema estratégico do setor público brasileiro*. São Paulo: Fundap/IESP, 1991. (Texto para Discussão, ano 6, n. 4).
- \_\_\_\_\_. *A crise do estado desenvolvimentista no Brasil – uma hipótese preliminar*. Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Economia Industrial, 1986a. (Texto para Discussão, 88).
- \_\_\_\_\_. *Brasil: uma transição democrática com crise orgânica do estado*. Rio de Janeiro: UFRJ – Instituto de Economia Industrial, 1986b. (Texto para Discussão, 195).
- FONSECA, A. de S. A reorientação da assistência à saúde no âmbito da previdência social-primeiro ano. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p.106-146, jan./mar. 1985.
- GASPARI, E. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- \_\_\_\_\_. *A ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- \_\_\_\_\_. *A ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- \_\_\_\_\_. *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GRAZIANO, L. *Center-periphery relations and the Italian crisis: the problem of clientelism*. [s.l.: s.n.], 1988.
- \_\_\_\_\_. *Clientelismo e sistema político*. Milano: F. Angeli, 1980.
- \_\_\_\_\_. A conceptual framework for the study of clientelistic behavior. *European Journal of Political Research*, 1976.

- GRINDLE, M. S. *Politics and policy implementation in the Third World*. New Jersey: [s.n.], 1980.
- \_\_\_\_\_. Bureaucrats, politicians, and peasants in Mexico. Berkeley: [s.n.], 1977.
- GROENING, S.; KELLEY, E. W.; LEISERSON, (Ed.). *The study of coalition behavior*. New York: Holt Rinehart and Winston, 1970.
- INSTITUTO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA MÉDICA DA PREVIDÊNCIA SOCIAL – INAMPS. *Assistência médica na previdência social: o INAMPS na Nova República*. Rio de Janeiro: MPAS/INAMPS, [1985].
- JOBERT, B.; MULLER, P. *L'Etat en action*. Paris: [s.n.], 1987.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives and public policies*. Boston: Briwnand, 1984.
- KIVINIEMI, M. Public policies an their typological elaboration of the concept of implementation. [s.l.]: IPSA, 1985. Mimeografado.
- LANGE, P.; REGINI, M. Regolazione sociale e politiche pubbliche: schemi analitici per lo studio del caso italiano. *Stato e Mercato*, n. 19, 1987.
- LIPSKY, M. *The street level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.
- LOWI, T.J. Distribution, regulation, redistribution: the functions of government. In: RIPLEY, R.B. *Public policies and their politics: an introduction of the techniques of government control*. New York: W.W. Norton, 1966. p. 27-40.
- \_\_\_\_\_. American business, public policy, case-studies and political theory. *World of Politics*, Dallas, Texas, v. 16. n. 4, p. 677-715, 1964.
- MAGALHÃES, R.A. Obstáculos à modernização do Estado. *Cadernos de Conjuntura*, Rio de Janeiro, n. 14, abr. 1988.
- \_\_\_\_\_. et al. *A reforma da previdência: resposta às calúnias*. Brasília: MPAS/CCS, 1987.
- MALLOY, J.M. *A política de previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- MARCH, J.G., OLSEN, J.P. The new institutionalism. *The American Political Science Review*, New Jersey, v. 78, n. 3, p. 734-749, Sept. 1984.

- MARQUES, R.M. *Previdência social: a nova legislação e as propostas de reforma do governo*. São Paulo: Fundap/IESP, jul. 1992. 29p. (Textos para Discussão, n. 4).
- MARSHALL, A. *Política social*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.
- MARTINS, C.E.A. *A evolução do autoritarismo e a transição para a democracia*. 1981. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.
- MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- MEDICI, A.C.; BELTRÃO, K.I.; OLIVEIRA, F. de. A política de medicamentos no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 1992. (Documento de Políticas, 9).
- MELLO, C.G. *Saúde e assistência médica no Brasil*. São Paulo: Cebes/Hucitec, 1977.
- MESA-LAGO, C. *Social security in Latin America*. Pittsburg: [s.n.], 1978.
- MOURA, A. S. *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: Vértice, 1989.
- MULLER, P. *Les politiques publiques*. [s.l.: s.n.], 1990.
- O'DONNELL, G. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, F.W.; O'DONNELL, G. *A democracia no Brasil – dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- OFFE, C. *Contradictions of the welfare state*. 2nd. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Contradictions of the welfare state*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1984.
- OLIVEIRA, F.E.B. de. *Reforma previdenciária: avanço social ou ampliação de privilégios?* Brasília, DF: IPEA, 1987. Mimeografado.
- \_\_\_\_\_. *Alguns aspectos conceituais, operacionais e estruturais da previdência social brasileira*. Brasília, DF: IPEA/INPES, 1982. (Texto para Discussão Interna, 53).
- OLIVEIRA, F.E.B. de. et al. *Tendências a médio prazo da previdência social brasileira: um modelo de simulação*. [s.l.: s.n.], 1985.

- OLIVEIRA, J.A. de A.; TEIXEIRA, S.M.F. *(Im)Previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- OLSON JR., M. *The logic of collective action*. New York: Schocken Books, 1965.
- PATARRA, N.L. et al. *Padrão demográfico brasileiro e a previdência social*. São Paulo: [s.n.], 1989. Mimeografado. (Convênio Fundação Seade/MPAS – Relatório Final).
- REGONINI, G. Le politiche social in Italia. *Riv. Italiana di Scienza Politica*, [5.1], ano 15, n. 3, dic. 1978.
- RIKER, W. *The theory of political coalitions*. New Haven: Yale University, 1969.
- RODRIGUES, E. *A reforma sanitária e os serviços de saúde*. Brasília: [s.n., s.d.]. Mimeografado.
- ROSANVALLON, P. *La crise de l'état providence*. Paris: Seuil, 1981.
- SALISBURY, R. H. The analysis of public policies: a search for theory and roles. In: RANNEY, A. *Political science and public policies*. Chicago: Marklam Public Co., 1968.
- SALLUM JR., B. Porque não tem dado certo: notas sobre a transição política brasileira. In: SOLA, L. (Org.). *O estado da transição: política e economia na Nova República*. São Paulo: Vértice, 1988. p.118-151. (Grande Brasil: Verdades, 9).
- \_\_\_\_\_. Nova República, de Tancredo a Sarney. *Análise Conjuntural*, Curitiba, v. 8, n. 2, p. 2-11, fev. 1986.
- SALLUM JR., B.; MARTINS, C. E.; GRAEFF, E. Nova República. *Sociedade e Economia*, Curitiba: Fundação Edison Vieira, 1986.
- SÃO PAULO. Secretaria da Saúde. *Uma revolução na área da saúde: a experiência do sistema unificado e descentralizado de saúde no Estado de São Paulo*. São Paulo: 1988.
- SARAIVA, J. F. MPAS, o vilão da reforma sanitária? *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, p. 483-504, out./dez. 1987.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. *The semisovereign people: a realist's view of democracy in America*. Hinsdale, Ill.: Dryden, 1975.

- SCHMIDT, S.W.; GUAISTI, L.; LANDÉ, C.H.; SCOTT, J.C. *Friends, followers, and factions*. California: [s.n.], 1977.
- SCHMITTER, P. Still tree century of corporatism. *Review of Politics*, [s.l.], v. 36, n. 1, p. 85-131, 1974.
- \_\_\_\_\_. *Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe*. Chicago: University of Chicago, 1977.
- \_\_\_\_\_. Democratic theory and neocorporatist practice. *Social Research*, [s.l.], v. 50, n. 4, Winter 1983.
- SILVA, F.A.R. da.; SILVA, B.A. da. *Fundos sociais*. Brasília, DF: IPEA, 1986. (Texto de Discussão Interna, 85).
- SILVA, H. *Sistema-Escola do MPAS/SINPAS: modelos conceitual e alternativas de estrutura organizacional*. Brasília, DF: [s.n.], 1987. Mimeografado.
- SILVA, P.L.B. (Coord.). *Complexo previdenciário brasileiro: organização: formas de gestão e processo decisório*. Campinas: [s.n.], 1987. (Convênio NEPP/FUNCAMP/MPAS – Relatório Final de Pesquisa).
- \_\_\_\_\_. Políticas governamentais e perfis de intervenção: reflexos acerca da análise da intervenção estatal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p.3-30, abr./jun. 1986.
- \_\_\_\_\_. *Atenção à saúde como política governamental*. 1984. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1984.
- SILVA, P.L.B.; MÉDICI, A.C. Seguridade social: velhos problemas, novos desafios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 4, p. 69-134, out./dez. 1991.
- STEPHANES, R. *Previdência social: um problema gerencial*. Rio de Janeiro: Lidador, 1984.
- TEIXEIRA, S.M.F. Reorientação da assistência médica previdenciária: um passo adiante ou dois atrás? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 48-58, jan./mar. 1985.
- \_\_\_\_\_. Previdência versus assistência na política social Brasileira. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 3, p. 321-346, 1984.
- TITMUS, R. *Essays on the welfare state*. London: Alien & Unwin, 1981.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ. Instituto de Economia Industrial – IEI. *Diagnóstico de alguns obstáculos para uma ação planejada do INAMPS*: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: 1987. Mimeografado.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS – UNICAMP. Núcleo de Estudos em Políticas Públicas – NEPP. *Brasil 1985*: relatório sobre a situação social do país. Campinas: NEPP/IE, 1986. 2v.

\_\_\_\_\_. *Brasil 1986*: relatório sobre a situação social do país. Campinas: NEPP/IE, 1987.

VIANNA, M.L.T.W. (Coord.). *O INAMPS enquanto organização e suas clientelas*: relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: UFRJ - IEI, 1987.

YVES MENY, J.-C.T. *Politiques publiques*. Paris: [s.n.], 1989.



Pedro Luiz Barros Silva<sup>1</sup>

**É** fato bastante conhecido que, no início dos anos 1990, havia um grande contingente de brasileiros vivendo em situação de pobreza e indigência. Mais do que isso, a desigualdade de renda e riqueza assumia níveis inaceitáveis para um país nas condições de desenvolvimento do Brasil.

O governo federal, no início da gestão FHC, já havia diagnosticado, com clareza, os contornos estruturais do problema e, em 1996, formulado uma estratégia para o desenvolvimento social da nação. Nesse diagnóstico, explicitamente se admitia que, no país, conviviam poucos segmentos sociais muito ricos com uma grande parcela da sociedade exposta a uma “estrutura complexa e diferenciada de exclusões e vulnerabilidades sociais que precisam ser enfrentadas por uma gama igualmente diferenciada de políticas públicas e de políticas de governo” (BRASIL, 1996).

A Tabela 1 mostra, para o início da década de 1990, o enorme contingente populacional exposto a essa estrutura de exclusões e vulnerabilidades sociais existentes no Brasil, quantificado a partir de sua insuficiência de renda para se integrar ao desenvolvimento da nação.

Até 1994, esse quadro havia se tornado ainda mais dramático. Informações<sup>2</sup> analisadas pelo Ipea, a partir de dados da PNAD/IBGE, mostravam o alto percentual da população abaixo da linha de pobreza e de indigência, nas diferentes regiões do país.

1. Professor do Instituto de Economia e Coordenador do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), ambos da UNICAMP.

2. Essas informações foram divulgadas em setembro de 2000, na publicação *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (IPEA, 2000).

**TABELA 1** Indicadores de indigência com base na insuficiência de renda  
Brasil – 1990

Brasil	Número de Indigentes	Proporção de Indigentes (%)
<b>TOTAL</b>	<b>16.526.122</b>	<b>11,9</b>
Norte (1)	1.952.578	38,0
Nordeste	9.089.059	22,0
Sudeste	4.035.814	6,6
Sul	1.622.909	7,5
Centro-Oeste	820.344	8,2
Metropolitano	3.414.801	8,0
Urbano	6.102.073	9,3
Rural	7.009.248	22,5

Fonte: IBGE. *Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios – PNAD 1990* (Tabulações especiais). Brasil (1995).

(1) Exceto estrato rural, não investigado pela PNAD, e Estado de Tocantins, ainda incluído em Goiás no desenho amostral da PNAD.

**TABELA 2** Porcentagem de pobres (1) e indigentes (2)  
Brasil – 1992-1998

Regiões / Indicadores	Em porcentagem					
	1992	1993	1995	1996	1997	1998
<b>BRASIL</b>						
Pobres	40,6	41,5	33,8	33,4	33,7	32,6
Indigentes	19,2	19,4	14,5	14,9	14,8	13,9
<b>Centro-Oeste</b>						
Pobres	33,6	32,2	26,1	26,2	23,7	22,6
Indigentes	11,7	11,1	8,7	8,9	7,6	6,8
<b>Nordeste</b>						
Pobres	65,4	66,5	58,8	58,8	59,6	57,4
Indigentes	38,2	40,4	30,0	31,8	31,9	29,1
<b>Norte</b>						
Pobres	52,5	52,1	42,8	43,7	45,2	45,1
Indigentes	27,4	22,9	17,4	18,1	19,4	19,5
<b>Sudeste</b>						
Pobres	27,4	29,4	20,1	19,5	19,7	19,3
Indigentes	9,7	9,8	6,5	6,2	6,3	6,1
<b>Sul</b>						
Pobres	32,1	30,2	25,5	24,5	25,7	24,0
Indigentes	12,1	10,2	9,4	9,0	8,2	8,6

Fonte: IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD* (microdados), 1992/1998. Elaboração: DES/IPEA.

(1) A linha de pobreza utilizada é obtida a partir da Pesquisa de Orçamentos Familiares – POF de 1987, deflacionada ou inflacionada para os outros anos, multiplicada pelo fator de correção estabelecido pela Cepal e regionalizada.

(2) A renda limite que estabelece a linha de indigência é a metade da renda que estabelece a linha de pobreza.

Evidentemente, em face dessa profunda desigualdade estrutural, nenhum aparato estatal de políticas sociais criaria, de forma autônoma, mecanismos adequados de compensação para reverter o problema. As características e a trajetória histórica de constituição e desenvolvimento da estrutura brasileira de proteção social, analisadas adiante, só corroboram essa constatação. A novidade residia no reconhecimento oficial de que, com raras exceções setoriais, a intervenção estatal era desprovida de capacidade gerencial de implementação, monitoramento e avaliação sistemáticos capazes de subsidiar as adaptações e correções de rumos indispensáveis. Isso onerava o Estado em benefício dos próprios procedimentos administrativos e burocráticos, ou, ainda, de interesses particulares de segmentos sociais que se apropriaram, de forma indevida, dos frutos da intervenção estatal<sup>3</sup>.

Apontava-se também no diagnóstico oficial que o gasto social brasileiro nunca fora redistributivo, quando comparado com os sistemas de proteção social de outros países, seja da Europa, seja da América Latina. Em outras palavras, reconhecia-se que o gasto social brasileiro, dado seu formato conservador, fragmentado e estruturalmente diferenciado de implementação, tendia a privilegiar os trabalhadores urbanos inseridos no mercado formal de trabalho e os estratos médios da sociedade em detrimento dos segmentos mais vulneráveis<sup>4</sup>.

Outro elemento complicador para a intervenção governamental na questão social – menos discutido e considerado nas análises sobre a política e o desenvolvimento brasileiros no passado – diz respeito ao comportamento futuro da dinâmica demográfica nacional. Os estudos existentes já mostravam, desde os anos 1980, que ocorreriam profundas transformações até 2020, aproximadamente<sup>5</sup>. Entre elas, destacam-se:

- taxas de crescimento negativas dos segmentos mais jovens;
- taxas de crescimento da população adulta elevadas, mas cadentes;
- taxas de crescimento progressivas da população idosa.

Isso significa uma mudança na estrutura etária da população que determina, por si só, possibilidades e desafios tanto para o desenvolvimento econômico e social quanto para o combate aos fenômenos da exclusão social e da pobreza. Essa transformação implica, ainda, o crescimento da População em Idade Ativa – PIA, o que poderia ser positivo para o país, dada a razão de dependência

3. Nos anos 1990, esse diagnóstico já era compartilhado por um conjunto expressivo de analistas da política social brasileira, das mais variadas extrações político-ideológicas.

4. Esse argumento é muito bem desenvolvido no trabalho de Draibe (2005).

5. Esse fenômeno é conhecido como “bônus demográfico”. Para mais detalhes, vide, entre outros, o trabalho de Paiva e Wajuman (2005).

favorável, se houvesse a geração de emprego e de oportunidades de trabalho. Em contrapartida, pode transformar-se num problema significativo, como parece ocorrer. De qualquer forma, já existem e continuarão existindo pressões adicionais sobre a estrutura de proteção social, especialmente na área de qualificação profissional, de atenção à saúde e de previdência social (cuidados e benefícios às populações adulta, idosa e muito idosa).

A percepção desse problema por parte dos gestores da política social e a procura de alternativas para o enfrentamento desses sérios desafios culminaram na adoção de inúmeras medidas setoriais pelo governo federal brasileiro, concretizadas em uma estratégia de política social sintetizada a seguir<sup>6</sup>.

---

### O desenho da política social no Primeiro Governo FHC

---

O governo federal brasileiro indicou, em 1996, os rumos que pretendia seguir para construir e implementar sua estratégia de desenvolvimento social. Esta buscava combinar:

- a manutenção da estabilidade macroeconômica e o processo de reforma do Estado (definidos nos documentos oficiais como *criação das condições necessárias*), que desde o início da gestão FHC eram apresentados como condições básicas para melhorar estruturalmente a qualidade de vida dos brasileiros;
- a melhoria do desempenho dos serviços sociais básicos de vocação universal: educação, saúde, previdência social, habitação, saneamento básico, trabalho e assistência social (*reestruturar e reformar os serviços sociais básicos e promover políticas de emprego e geração de oportunidades de trabalho e renda*);
- a seleção de programas prioritários e estratégicos para acelerar a reestruturação dos serviços sociais no sentido de sua melhor coordenação intergovernamental e intersetorial, aumentando a efetividade de seus resultados (*implementar ações prioritárias*);
- a implantação de um novo estilo gerencial para esses programas sociais prioritários, coordenando as ações de governo por meio das Câmaras, dos Comitês Executivos e de uma nova estrutura de gestão operacional e orçamentário-financeira. Neste contexto, por um lado, buscou-se

---

6. Uma síntese desse esforço foi apresentada no documento oficial *Uma estratégia de desenvolvimento social* (BRASIL, 1996).

estabelecer uma articulação horizontal entre os Ministérios da área social, por meio da Câmara de Política Social e do Programa Comunidade Solidária, e, por outro, procurou-se viabilizar a articulação vertical entre governos estaduais e locais, responsáveis pelo gerenciamento dos programas sociais federais, bem como dos programas estaduais e locais (*desenvolver um novo mecanismo de coordenação de políticas focalizadas de combate à fome e à miséria e de mobilização, participação e parcerias com a sociedade civil*).

A implementação das medidas setoriais seria balizada por um conjunto de diretrizes de ordem geral – estímulo à igualdade de oportunidades e adoção de mecanismos de distribuição de recursos mais eficientes – e de ordem operacional – descentralização decisória do processo de implementação; aumento dos espaços de controle social, buscando o fortalecimento dos espaços públicos de forma não corporativa ou destinada a interesses particulares e privados; fomento de parcerias operacionais, tanto com outros níveis de governo quanto com segmentos da sociedade civil.

A análise do processo decisório e do desenho das políticas setoriais explicita a intenção, na metade inicial da primeira gestão FHC, de consolidar cinco eixos principais organizadores do processo de intervenção na política social:

- integração mais orgânica entre os diferentes setores de intervenção;
- reforma administrativa dos serviços de responsabilidade pública;
- priorização de políticas que visassem formalmente a ampliação das oportunidades de geração de emprego e renda;
- elaboração de políticas e programas voltados para solucionar os problemas sociais decorrentes da estrutura agrária do país;
- focalização de parcela dos programas universais (com a adoção do princípio de discriminação positiva) em grupos, áreas e regiões em situação de maior vulnerabilidade e risco social.

---

## 2 Os resultados da estratégia de intervenção entre 1996 e 1998

---

A implementação dos principais programas e medidas setoriais no campo social mostrou, desde 1996, como em todo o processo de mudança, resultados positivos e negativos. Mesmo com controvérsias quanto às formas de medida, a estabilidade da moeda não foi capaz de contribuir, por si só e de forma decisiva, para a diminuição da forte desigualdade da apropriação da renda nacional, historicamente existente na sociedade brasileira.

No plano estrutural, os dados do IBGE analisados pelo Ipea mostram que a proporção da renda apropriada pelos 10%, 20% e 40% mais da população brasileira manteve-se relativamente inalterada ao longo dos anos 1990. Já a razão entre a renda dos mais ricos e a dos mais pobres cresceu no mesmo período (Tabela 3). Ainda assim, a Tabela 2 mostra que diminuiu levemente o percentual de pobres e indigentes entre 1995 e 1998.

**TABELA 3** Indicadores de desigualdade de renda (1)  
Brasil – 1992-1998

Indicadores	Em porcentagem					
	1992	1993	1995	1996	1997	1998
<b>Proporção de Renda</b>						
<b>Apropriada pelos:</b>						
20% Mais Pobres	2,3	2,2	2,3	2,2	2,2	2,3
20% Mais Ricos	61,9	64,2	64,0	63,9	64,0	64,0
40% Mais Pobres	8,5	8,0	8,0	7,8	7,8	8,0
40% Mais Ricos	80,7	81,9	81,9	82,1	82,1	82,0
10% Mais Pobres	0,7	0,6	0,7	0,6	0,6	0,7
10% Mais Ricos	45,4	48,3	47,6	47,3	47,5	47,6
<b>Razão entre Renda dos:</b>						
20% mais Ricos e 20% Mais Pobres	26,5	28,6	27,8	29,6	29,0	28,0
10% mais Ricos e 40% Mais Pobres	21,5	24,2	23,8	24,3	24,3	23,8

Fonte: IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD* (microdados), 1992/1998  
(1) A renda considerada foi a renda domiciliar *per capita*.

Esse padrão de forte desigualdade, praticamente inalterado no período recente, coloca o Brasil na paradoxal situação de ser simultaneamente um país ainda rico, mas estruturalmente injusto e desigual. Superar tal desafio implica a adoção de um conjunto de medidas muito além dos limites e do alcance de um aparato estatal eficaz de políticas sociais. Entretanto, manter esse aparato e aperfeiçoá-lo constantemente parecem elementos essenciais para a superação das fortes iniquidades existentes na nação brasileira<sup>7</sup>.

7. Para uma excelente discussão acerca dessa complexa temática, vide o estudo de Draibe e Riesco (2006). Segundo esses autores:  
“En años recientes, sin embargo, pareciera abrirse un nuevo y valioso curso de investigaciones sobre esta relación. En la ola del resurgimiento de estudios sobre el desarrollo económico, que reserva un espacio particular a la



O gasto social total do Estado, computando-se as três esferas de governo, já vinha ampliando sua participação no PIB (13,3%, em 1985, e 18,96%, em 1990) e, após forte retração em 1993, seguiu aumentando a partir de 1994. Ainda que a metodologia de coleta e sistematização das informações acerca do gasto não permita comparações diretas é possível afirmar que, em 1996, o gasto social agregado situava-se ao redor dos 21% do PIB<sup>8</sup>.

Nesse ano, o gasto social federal representava mais da metade do total das três esferas de governo. Estimativas para 1997 e 1998 indicam a ampliação da participação federal.

A constatação da elevada participação da esfera federal no gasto social no país, nas circunstâncias de fortes limitações financeiras impostas no cenário internacional e de necessidade de ajuste da economia brasileira, certamente contribuiu para o fortalecimento e a progressiva hegemonia da posição sustentada pelos gestores da política macroeconômica brasileira, segundo a qual não seria mais possível *expandir o nível do gasto social estatal federal como proporção do produto interno bruto do país*.

A consequência da hegemonia dessa posição na administração FHC, a partir de 1998, foi clara, ainda que com exceções setoriais episódicas. Nesse contexto decisório, o esforço de mudança concentrou-se na alteração do perfil institucional e de gerenciamento das intervenções na área social por parte do governo federal. Multiplicaram-se as tentativas e experimentos para modificar as estratégias de implementação das políticas setoriais, que passaram a se apoiar em novos eixos de intervenção. Muitos desses eixos apontam para a busca de formas novas e estratégicas de coordenação intergovernamental.

De forma sintética, notam-se quatro níveis de mudança:

- abertura de um leque expressivo de programas voltados ao enfrentamento dos diferentes aspectos pelos quais o processo de exclusão social era diagnosticado, como programas de apoio ao trabalhador – seguro-desemprego, sistema nacional de intermediação, programas de qualificação profissional, de incentivo à geração de emprego e renda em áreas

---

política social en la relación más amplia Estado-desarrollo económico-sistemas de protección social, la dinámica es pensada a partir de los efectos de los sistemas de políticas sociales sobre el crecimiento económico, y no solamente al revés, como hasta hace poco se venía planteando. Más que las bases materiales del progreso social, ahora se enfatiza la capacidad de los sistemas de política social para promover y facilitar el crecimiento económico, al mismo tiempo que se impulsa el desarrollo social. Aquí también, como es obvio, las vertientes y perspectivas de análisis son diversas. El objetivo del presente trabajo es resaltar la evolución reciente de esta perspectiva, destacando ciertos conceptos y relaciones incorporadas al debate y al lenguaje de las políticas sociales, ya que no se trata de hacer la exégesis de los autores y sus elaboraciones”.

8. Cabe notar que a metodologia utilizada pelo Ipea para a apuração do gasto social, nas três esferas de governo, é bastante mais precisa e metodologicamente mais adequada do que aquela utilizada até 1994.

- prioritárias, de viabilização de ações de autogestão ou co-gestão empresarial e ainda de crédito popular produtivo;
- alterações no desenho substantivo das políticas setoriais tradicionais, que se fundamentavam cada vez mais na concretização de direitos básicos de cidadania e no aperfeiçoamento dos programas universais básicos – educação fundamental, atenção à saúde e assistência social;
  - mudanças na forma de institucionalização de políticas e programas setoriais no interior do setor público, ampliando o espaço dos níveis subnacionais no processo decisório, criando mecanismos de indução e contrapartidas, com a implementação de novas formas e conceitos no financiamento das políticas, introduzindo inovações organizacionais e novos padrões gerenciais e técnicos – tudo isso no âmbito de um processo descentralizado e que buscou estabelecer mecanismos de interação mais cooperativa e integrada entre os níveis de governo;
  - alterações nas relações entre a administração pública e a sociedade, buscando ampliar as formas de representação e controle social tanto no processo decisório quanto na dinâmica operacional e cotidiana dos programas.

Variados exemplos comprovam a existência de tentativas, mais ou menos bem-sucedidas, de implantar um novo desenho de política social. Sem confrontar ou alterar substancialmente as relações com a política macroeconômica do governo e até mesmo aceitando suas restrições no campo fiscal, esse novo modelo de política social buscou inovar no campo da coordenação federativa das ações governamentais, a partir dos quatro níveis anteriormente delineados. Isso não se verificava, na maior parte dos setores, desde o final do governo militar até 1995.

Somente como ilustração, sem realizar um inventário exaustivo, os desenhos atuais das políticas de educação de primeiro grau, de atenção à saúde e de assistência social revelam iniciativas importantes no que diz respeito ao primeiro eixo. O estabelecimento do Fundo de Valorização do Magistério e Desenvolvimento Educacional (na educação); a criação do Piso Assistencial Básico e da Gestão Municipal Plena do Sistema Assistencial, entre outros arranjos organizacionais já consagrados na descentralização (no setor de saúde) e os projetos conhecidos como Brasil Criança Cidadã (na assistência social) são exemplos interessantes em relação ao segundo eixo. Seria importante agregar, ainda, a nova sistemática e experiência de desenvolvimento da política urbana (habitação e saneamento básico), que, pelo estabelecimento de instâncias colegiadas estaduais de política urbana procurou criar um espaço institucional para a interação entre

os níveis de governo e entres estes e os setores sociais – de caráter público ou privado – que gravitam ao redor dessa arena de interesses. Finalmente, o Programa Nacional de Agricultura Familiar e os programas inovadores do Conselho do Comunidade Solidária – Capacitação de Jovens, Universidade Solidária e Alfabetização Solidária – demonstram as distintas potencialidades e os resultados positivos das parcerias possíveis entre os setores público e privado, a partir de bases não clientelistas ou corporativas<sup>9</sup>.

No final de 1998, entretanto, ainda se verificavam várias *dificuldades, obstáculos e pontos de estrangulamento* no desenho das estruturas de implementação das políticas sociais, dificultando o espraio dos resultados positivos anteriormente indicados.

Em *primeiro lugar*, a avaliação do desempenho de vários programas mostrou que ainda era necessário aperfeiçoar a articulação intersetorial e entre níveis de governo e que, em vários casos, as fontes de financiamento se mostraram inadequadas aos propósitos dos programas. Em relação a este último aspecto, por exemplo, nos programas de crédito popular as taxas de retorno financeiro envolvidas e as condições impostas pelas instituições financeiras que operacionalizavam fundos destinados ao microcrédito, à casa popular, etc. acabaram se constituindo em barreiras. O público-alvo, normalmente formado por trabalhadores em vias de sair, ou já fora do mercado formal de trabalho, não era capaz de atender tais exigências.

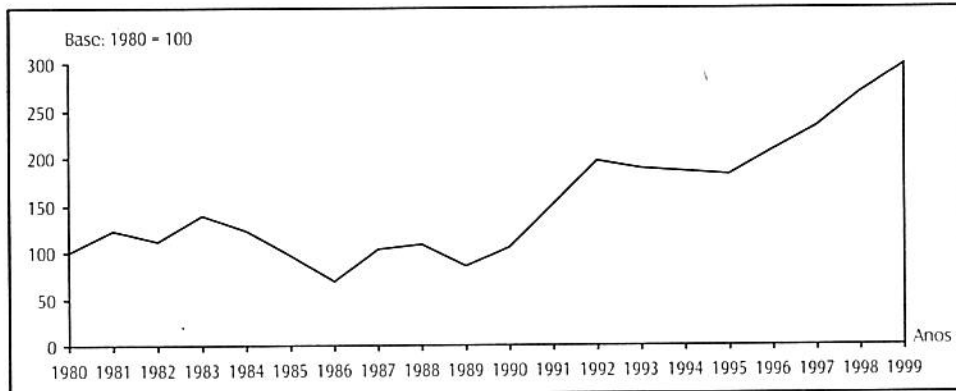
Em *segundo lugar*, pioraram continuamente as condições do mercado de trabalho brasileiro, que apresentava sinais preocupantes de desestruturação, com crescimento do desemprego aberto e do subemprego, além de forte desassalariamento. Esse fato gerou uma pressão permanente e crescente, tanto para o aparato de política social como para a condução da ação do poder público, nos níveis regional e local.

Segundo trabalho de Moretto, Krein e Pochmann (2000), além do significativo aumento do número de pessoas desempregadas – observado pela evolução do índice de desemprego no Gráfico 1 –, ocorreu nos anos 1990 uma “drástica alteração na composição do desemprego, que mudou de perfil, deixando de ser um problema de segmentos específicos da sociedade para se generalizar por quase toda a população ativa”. Além disso, como constata outros especialistas na dinâmica do mercado de trabalho brasileiro (MATTOSO, 1999, entre outros), também se verificou uma profunda modificação na qualidade da ocupação gerada no país nesse período:

---

9. Para uma avaliação detalhada dos programas do Comunidade Solidária, vide Draibe (1999).

**GRÁFICO 1** Evolução do Índice de Desemprego  
Brasil - 1980-99



Fonte: IBGE. Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios - PNAD (ajustadas). Elaboração: Moretto; Krein; Pochmann (2000).

- redução da participação relativa dos postos de trabalho assalariados no total da ocupação;
- aumento das ocupações não-assalariadas;
- aumento do trabalho por conta própria e o independente voltado à prestação de serviços para a população, atividade tradicionalmente associada a condições de trabalho e de remuneração precárias;
- crescimento menor, e de difícil identificação quantitativa, de novas formas de inserção ocupacional, especialmente o trabalho autônomo para a grande empresa, que se caracterizaria por condições de remuneração e de trabalho mais favoráveis (técnicos especializados, mão-de-obra com alta escolaridade e experiência profissional).

As fortes dificuldades para criar oportunidades de inclusão socioeconômica, em face do comportamento do mercado de trabalho, associadas à desigualdade estrutural e histórica na distribuição da renda e aos volumes significativos de pobres e indigentes determinaram um conjunto complexo de pressões que se rebateram diretamente na estrutura de proteção social, tensionando-a perigosamente. Mais do que isso, em muitos casos problematizaram a implantação de programas ou de novos desenhos de intervenção, dificultando – quando não impedindo – a conclusão do processo planejado de aprimoramento e modernização da estrutura de proteção social brasileira.

Em *terceiro lugar*, aparecem as dificuldades financeiras para continuar a implementar esse ambicioso conjunto de mudanças no campo da política social: problemas de contingenciamento no crédito do setor público e dificuldades de

gasto por parte de Estados e municípios influenciaram negativamente o desempenho da política social e a implantação da estratégia de ação governamental na área.

A Tabela 4 mostra o significativo crescimento da participação das despesas financeiras da União decorrentes de juros e amortizações da dívida. Esses encargos constituem uma despesa de pagamento compulsório, por força dos compromissos formalmente assumidos, porém, correspondem a um constrangimento estrutural que diminuiu a flexibilidade e o manejo do gasto público federal. Mais do que isso, criou-se a partir daí uma forte restrição para a ampliação da participação do gasto social na despesa total do governo federal, como já referido anteriormente, comprometendo a estratégia então delineada.

**TABELA 4** Gastos do Governo Federal: gasto social, despesa total efetiva (1) e a despesa não-financeira  
Brasil - 1993-98

Indicadores	Em R\$ milhões					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1. Total Balanço Geral da União	7.437	176.222	307.947	313.013	391.866	497.916
2. Transferências Intragovernamentais	1.544	35.737	66.677	24.809	1.287	
3. Despesa Total Efetiva do Governo Federal = 1-2 (a)	5.893	140.486	241.270	288.204	390.579	497.916
4. Despesas Financeiras	2.960	70.999	113.279	136.442	226.348	315.115
<i>Juros Dívida Interna e Externa</i>	393	9.833	16.766	19.511	21.033	30.812
<i>Amortiz. Div. Interna e Externa</i>	2.558	60.685	95.873	116.288	147.839	220.957
<i>Despesas do Banco Central</i>	10	481	640	643	661	569
<i>Assunção da Dívida de Estados</i>	-	-	-	-	56.816	62.776
5. Despesa Não-Financeira = 3-4 (b)	2.933	69.487	127.991	151.762	164.231	182.801
6. Gasto Social Federal (c)	1.695	42.174	78.824	91.727	104.043	113.905
7. Despesas em Outras Áreas = 5-6	1.238	27.313	49.167	60.035	60.188	68.896
8. Gasto Social em relação à Despesa Não-Financeira - %	57,8	60,7	61,6	60,4	63,4	62,3

Fonte: BGU (1993 a 1997); SIAFI/SIDOR (1998); IPEA/DISOC (gasto social).

(1) Despesa total do balanço menos as transferências intragovernamentais, que caracterizam dupla contagem.

(a) Excetua os benefícios caracterizados como "não-salário" já incluídos no Gasto Social Federal.

(b) Inclusive as transferências para outras esferas de governo (intergovernamentais).

(c) Exclui as despesas financeiras encontradas em áreas de atuação social; exclui, também, despesas à conta de recursos do FGTS.

Indicadores	Participações percentuais (%)					
	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Desp. Financ./Despesa Efetiva	50,23	50,54	46,95	47,34	57,95	63,29
GSF/Despesa Efetiva	28,75	30,02	32,67	31,83	26,64	22,88
Outras Áreas/Despesa Efetiva	21,01	19,44	20,38	20,83	15,41	13,84

Fonte: IPEADATA.

A despeito desses problemas e limitações, é preciso destacar que o gasto social cresceu no período 1992-98, e o fez a taxas superiores àquelas observadas para o gasto federal em outras áreas da administração pública, à exceção das despesas financeiras<sup>10</sup>.

---

### **3** O contexto econômico internacional e as perspectivas da economia brasileira em 1999<sup>11</sup>

---

Em janeiro de 1999, na esteira dos choques provenientes das crises asiática e russa, o Brasil atravessou uma crise cambial séria, que ameaçou a dinâmica de sua economia pós-Plano Real, especialmente o processo de estabilização. Incerteza profunda e pessimismo balizavam as análises acerca das perspectivas da economia nacional no início de 1999, baseadas no histórico das crises cambiais do México e dos países asiáticos.

Na visão do governo federal, as medidas adotadas no final de 1998 visando restabelecer a tranqüilidade dos mercados – implantação do Programa de Estabilidade Fiscal para melhorar o desempenho das contas públicas e o anúncio do acordo com o FMI – tiveram seu efeito praticamente anulado por fatores conjunturais: atraso no início da arrecadação da receita da CPMF e possibilidade de os Estados da Federação não cumprirem o ajuste de suas finanças públicas. Em janeiro do ano seguinte, o Banco Central é obrigado inicialmente a ampliar a banda de flutuação cambial e a deixar, a seguir, que o real flutuasse livremente para tentar conter as fortes pressões sobre as reservas de divisas externas<sup>12</sup>.

O cenário desenhado a partir dessa crise cambial era muito pessimista, pois, com a credibilidade afetada – problemas na aprovação do ajuste fiscal e desvalorização excessiva do câmbio –, o governo parecia incapaz de levar adiante com sucesso a política de atração de recursos externos. Caso isso ocorresse, parecia inevitável a volta da inflação, o enfraquecimento sucessivo da moeda e a impossibilidade de recuperação da economia.

---

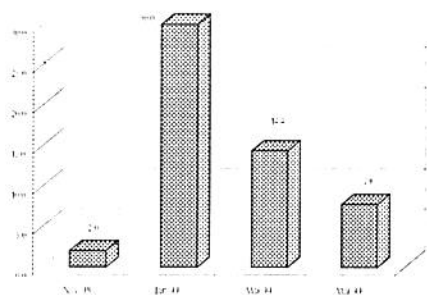
10. Para uma descrição exemplar do comportamento do gasto federal na área social, ver Ribeiro e Fernandes (2000). As informações aqui apresentadas baseiam-se fundamentalmente no trabalho desses autores.

11. As informações aqui apresentadas baseiam-se em edição especial do *Brazilian Macroeconomic Outlook*, da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda.

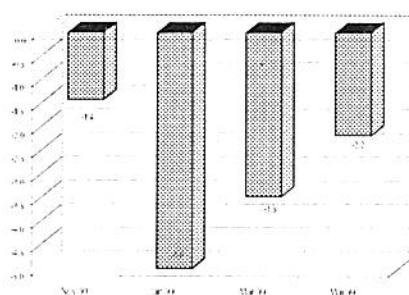
12. A taxa média de câmbio alcançou R\$ 1,52/US\$, em janeiro de 1999, e R\$ 1,91/US\$, em fevereiro, em comparação a R\$ 1,21/US\$ antes da mudança do regime cambial.

Os dados da Associação Nacional das Instituições do Mercado Financeiro – Andima (Gráficos 2 e 3) mostram bem as expectativas sombrias daquele momento: projeção de índice de preços ao consumidor da Fipe de 30% e retração do PIB de 5% em 1999<sup>13</sup>.

**GRÁFICO 2**  
Evolução do cenário para IPC-FIPE  
Brasil – 1998-1999



**GRÁFICO 3**  
Evolução do cenário para a variação do PIB  
Brasil – 1998-1999



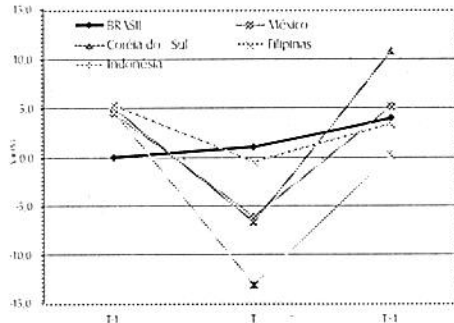
Fonte: ANDIMA in Brazilian Macroeconomic Outlook, SPE/MF.

Esse cenário pessimista ganhou maior consistência quando se considerou o ocorrido em outras experiências nacionais – México (1994-95), Coréia do Sul (1997-98), Indonésia (1997-98) e Filipinas (1997-98) –, também com fortes ataques especulativos sobre as reservas cambiais. Nesses países, o saldo observado foi muito negativo do ponto de vista socioeconômico: recessão, queda abrupta do salário real, alta da inflação e fragilização dos sistemas bancário e industrial. Os Gráficos 4 a 9 apresentam – para o Brasil e para as economias nacionais citadas – o desempenho do PIB, inflação, demanda doméstica, investimento, desemprego e salário real no momento (T) da crise cambial e nos imediatamente antecedentes (T-1) e subseqüentes (T+1) a ela. Em todos os casos, exceto no Brasil, a atividade e o emprego reduziram-se fortemente.

13. Cabe lembrar que a recessão projetada decorria de uma combinação de fatores: ruptura do regime cambial; política fiscal contracionista e política monetária ainda restritiva, aprofundando a desaceleração econômica em curso desde o terceiro trimestre de 1998.

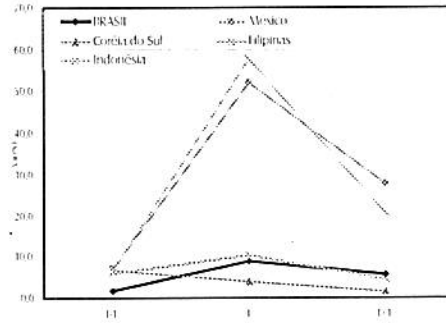
**GRÁFICO 4**

Evolução do PIB Real – Variação sobre o ano anterior, segundo países selecionados



**GRÁFICO 5**

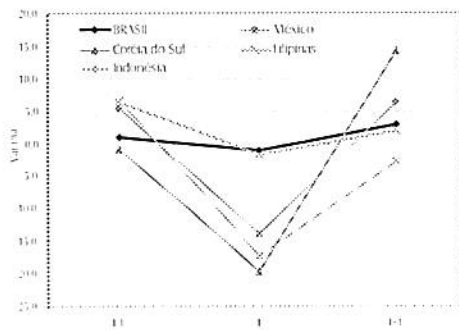
Evolução da Inflação – Variação do IPC de final de período, segundo países selecionados



Fonte: Emerging Markets Economics Quarterly - July 2000, Goldman Sachs in BMO – SPE/MF.

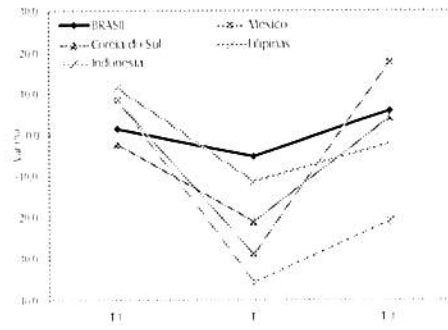
**GRÁFICO 6**

Evolução da demanda doméstica real – Variação sobre o ano anterior, segundo países selecionados



**GRÁFICO 7**

Evolução do investimento fixo real – Variação (%) sobre o ano anterior, segundo países selecionados

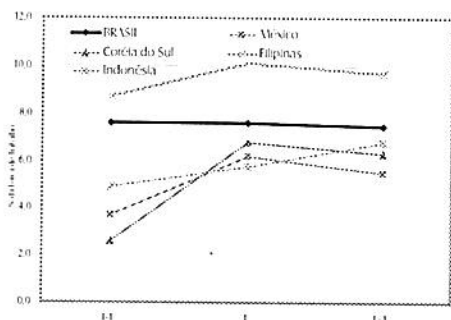


Fonte: Emerging Markets Economics Quarterly - July 2000, Goldman Sachs in BMO – SPE/MF.



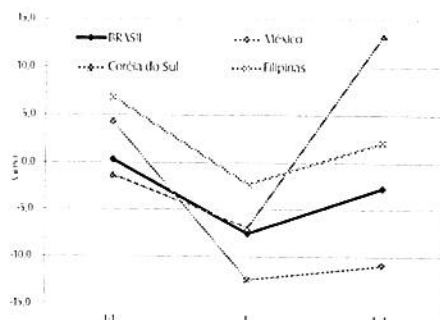
**GRÁFICO 8**

Evolução da taxa de desemprego – Porcentagem da Força de Trabalho, segundo países selecionados



**GRÁFICO 9**

Evolução do salário médio da indústria – Variação do índice, segundo países selecionados



Fonte: IBGE; Banco Central de cada país; BMO – SPE/MF.

A experiência internacional e a análise da conjuntura econômica brasileira no início de 1999 indicavam uma recessão severa – PIB diminuindo, em decorrência de uma provável redução adicional da demanda interna no primeiro semestre de 1999, que só poderia ser levemente compensada no segundo semestre com a recuperação de exportações líquidas. Nesse cenário, previa-se um declínio da economia até meados do ano. Caso fosse possível diminuir as restrições impostas ao financiamento externo e reduzir as taxas de juros reais, o que dependeria da restauração da confiança externa, seria viável uma recuperação gradual da economia brasileira no segundo semestre.

Do ponto de vista das condições de renda e pobreza, previa-se um intenso processo de deterioração das condições de vida da população mais pobre. Isso já havia ocorrido na desvalorização cambial de 1983, quando os custos sociais do ajuste recaíram sobre os segmentos de menor renda. Simulações contrafactuais realizadas pela SPE/MF indicavam que se tivesse ocorrido, em 1999, uma contração do PIB *per capita* de 3,5%, mantendo-se o nível de desigualdade observado em 1998, a proporção de pobres aumentaria em 11,16%. A distância entre a renda dos pobres e a linha de pobreza (hiato de pobreza) seria ampliada em 11,96% e o hiato quadrático de pobreza (distância entre a renda dos pobres e a linha de pobreza, porém dando-se maior peso para os indivíduos mais pobres) cresceria em 12,19%.

#### 4 O processo de ajuste e a estruturação de uma Rede de Proteção Social (RPS) no Brasil

As decisões da administração federal para reverter esse quadro negativo de expectativas combinaram elementos ortodoxos e já conhecidos com outros que podem ser considerados inovadores no plano da gestão pública. Buscou-se, seguindo uma estratégia “conservadora” de política econômica, manter uma política monetária austera, realizando cortes no gasto público federal e visando condições operacionais para uma maior disciplina na política fiscal. Nesse sentido, discutiu-se um corte linear do gasto público federal, não financeiro, da ordem de 30%. Posteriormente, esse corte deveria situar-se na casa dos 21,2% sobre o orçamento executado em 1998. Tais decisões, adotadas isoladamente, agravariam a situação da população mais pobre, dado que esses cortes repercutiriam de forma direta sobre os programas sociais, parte mais expressiva do gasto federal de natureza não financeira.

Nesse contexto de ajuste, várias iniciativas contribuíram para que as medidas ortodoxas de contenção da crise não agravassem, ainda mais, a situação social do país. Destacaram-se, entre elas: a rápida estruturação de uma linha de assistência dos organismos internacionais, descrita a seguir; a aprovação da CPMF no Congresso; a votação e aprovação das medidas referentes às contribuições dos servidores públicos ativos e inativos à Previdência Social, bem como a adoção de outras medidas para compensar a demora na aprovação do aumento da CPMF (interstício em sua cobrança de cinco meses). Essas decisões foram tomadas rapidamente, restabelecendo a credibilidade da política econômica do governo diante dos credores internacionais, após a mudança no regime cambial. Tais medidas, implantadas em horizonte temporal relativamente curto, tornaram a experiência brasileira algo distinta das anteriores, adotadas em outros países emergentes.

A execução orçamentária por funções e programas (apresentada nas tabelas e nos gráficos a seguir) mostrou que não houve um processo de corte nas dimensões previstas no início desse mesmo ano. Isso parece demonstrar que a estratégia de superação da crise foi levada a cabo e contou com o apoio dos organismos multilaterais e dos principais credores brasileiros. Em determinados programas sociais, observou-se também que o gasto efetivamente realizado foi superior à dotação inicial prevista, como normalmente ocorre, acompanhando, ainda que com uma leve tendência de queda, o perfil de gasto autorizado em 1998 e 1997. A única exceção foi o programa de educação fundamental, no qual se observou um *acréscimo* real de recursos.

**TABELA 5** Execução Orçamentária da União  
Brasil – 1997-99

Indicadores	Ensino Fundamental	Saúde	Proteção ao Trabalhador	Assistência	Total Geral
<b>1997</b>					
Orçamento Inicial (1)	4.091,49	16.652,55	7.793,05	2.700,28	498.869,06
Orçamento Autorizado (1)	4.492,31	17.926,06	7.834,16	3.308,23	631.824,04
Valores Pagos (1)	3.392,52	15.291,04	5.555,07	2.285,92	436.399,11
% do Autorizado sobre o Inicial	109,80	107,65	100,53	122,51	126,65
% do Pago sobre o Autorizado	75,52	85,30	70,91	69,10	69,07
<b>1998</b>					
Orçamento Inicial (1)	3.954,44	15.825,86	7.115,21	2.727,89	488.166,76
Orçamento Autorizado (1)	5.124,05	16.670,74	7.082,47	4.034,72	648.531,55
Valores Pagos (1)	4.275,52	15.538,39	6.296,77	3.454,22	556.529,85
% do Autorizado sobre o Inicial	129,58	105,34	99,54	147,91	132,85
% do Pago sobre o Autorizado	83,44	93,21	88,91	85,61	85,81
<b>1999</b>					
Orçamento Inicial (1)	7.379,01	14.787,99	5.771,70	2.511,69	539.783,72
Orçamento Autorizado (1)	8.572,85	16.756,24	6.039,90	3.999,60	634.911,89
Valores Pagos (1)	7.630,93	15.003,28	5.449,58	3.485,57	551.792,43
% do Autorizado sobre o Inicial	116,18	113,31	104,65	159,24	117,62
% do Pago sobre o Autorizado	89,01	89,54	90,23	87,15	86,91

Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

(1) Em R\$ milhões. Valores constantes de 1999 – Deflator utilizado: IGP-DI.

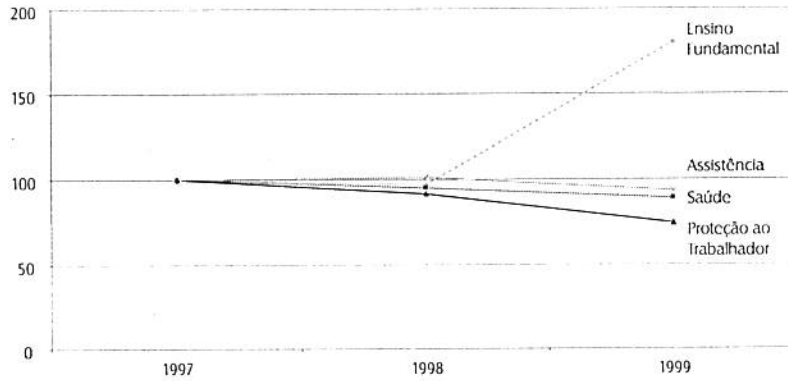
**TABELA 6** Participação sobre o total da execução orçamentária da União  
Brasil – 1997-99

Indicadores	Em porcentagem				
	Ensino Fundamental	Saúde	Proteção ao Trabalhador	Assistência	Total Geral
<b>1997</b>					
Orçamento Inicial	0,82	3,34	1,56	0,54	100,00
Orçamento Autorizado	0,71	2,84	1,24	0,52	100,00
Valores Pagos	0,78	3,50	1,27	0,52	100,00
<b>1998</b>					
Orçamento Inicial	0,81	3,24	1,46	0,56	100,00
Orçamento Autorizado	0,79	2,57	1,09	0,62	100,00
Valores Pagos	0,77	2,79	1,13	0,62	100,00
<b>1999</b>					
Orçamento Inicial	1,37	2,74	1,07	0,47	100,00
Orçamento Autorizado	1,35	2,61	0,95	0,63	100,00
Valores Pagos	1,38	2,72	0,99	0,63	100,00

Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

**GRÁFICO 10** Evolução da execução orçamentária da União, segundo programas selecionados – Orçamento inicial Brasil – 1997-99

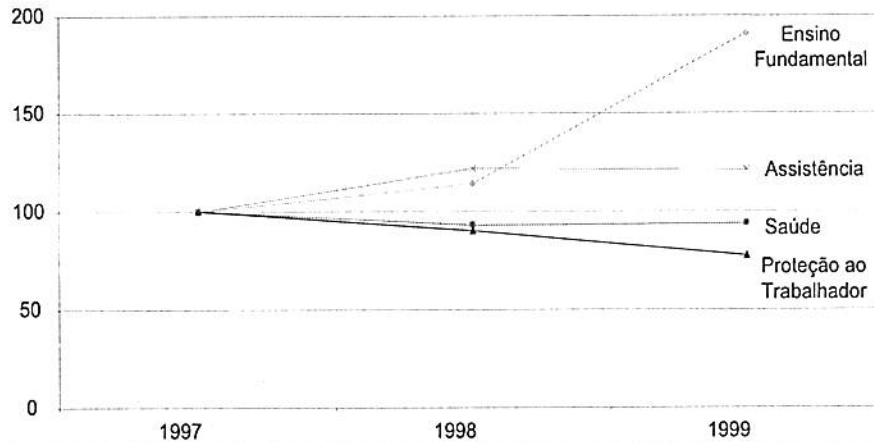
Base 1997 = 100



Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

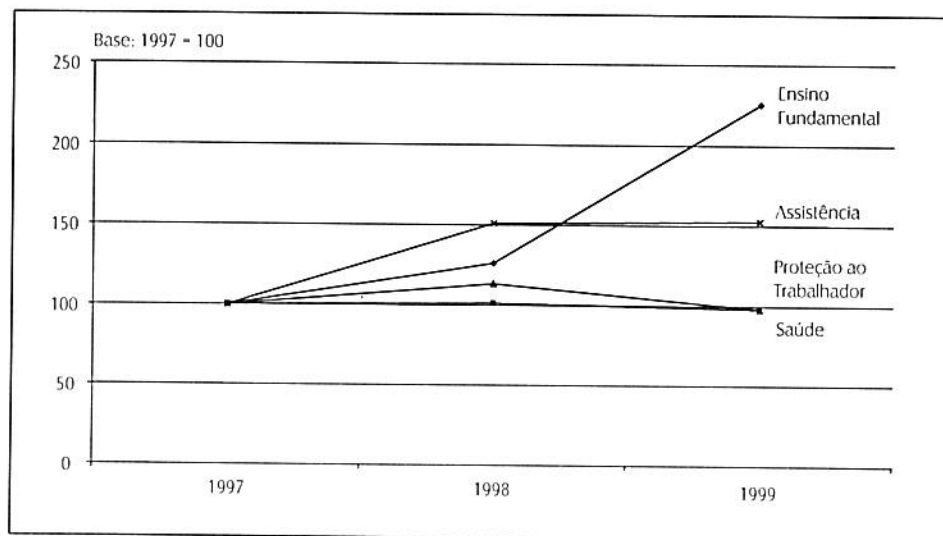
**GRÁFICO 11** Evolução da execução orçamentária da União, segundo programas selecionados – Orçamento Autorizado Brasil – 1997-99

Base 1997 = 100



Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

**GRÁFICO 12** Evolução da execução orçamentária da União, segundo programas selecionados - Valores Pagos  
Brasil - 1997-99



Fonte: Site da Câmara dos Deputados.

Fica, entretanto, a pergunta: qual seria a repercussão social da crise caso o difícil cenário anunciado fosse de fato observado?

Três cenários foram construídos e estão apresentados na Tabela 7:

- no primeiro, considerou-se que ocorreria uma redução de 3,5% do PIB *per capita* em 1999, mantendo-se a desigualdade medida pela PNAD em 1999 (Efeito Recessão). Nesse caso, a proporção de pobres subiria 8,73%;
- no segundo, considerou-se que a desigualdade voltaria para os níveis de 1998 e a renda permaneceria nos níveis observados em 1999 (Efeito Desigualdade 98). Nesse caso, a proporção de pobres subiria 7,61%;
- no terceiro, considerou-se o decréscimo de renda de 3,5% do primeiro cenário, sem a ocorrência de um efeito redutor de desigualdades observado em 1999 (Efeito Desigualdade 98 combinado com o Efeito Recessão). Nessa situação, a proporção de pobres subiria 11,16%. O hiato médio de pobreza (P1) e o hiato quadrático de pobreza (P2) subiriam 11,9% e 12,19%, respectivamente<sup>14</sup>.

14. O P0 mede a proporção da população com renda abaixo de uma determinada linha de pobreza enquanto o P1 é uma medida de hiato de pobreza que leva em conta a distância entre a renda dos pobres e a linha de pobreza.

Em síntese, nesse terceiro cenário os impactos negativos seriam ampliados. Ele pode ser considerado como uma *proxy* da situação que ocorreria caso se adotassem exclusivamente medidas de ajuste ortodoxas, isto é, sem a implementação de mecanismos de proteção de programas prioritários na área social, nos moldes daqueles adotados pelo governo federal brasileiro, possibilitados, em grande parte, pelo aporte de recursos externos.

Na situação efetivamente observada, a forma de ajustamento implantada, embora não tenha eliminado as conseqüências negativas, permitiu que os segmentos muito pobres da sociedade brasileira fossem menos penalizados, proporcionalmente.

**TABELA 7** Renda e pobreza  
Brasil – 1998-99

Indicadores	Renda per capita média (Em R\$)	PO (%)	Var (%)	P1 (%)	Var (%)	P2 (%)	Var (%)
Dados 1998	277,00	28,29		12,79		7,91	
Dados 1999	261,54	29,30	3,57	13,11	2,57	8,06	1,93
Efeito recessão	252,39	30,76	8,73	13,71	7,21	8,43	6,58
Efeito desigualdade 1998	261,54	30,44	7,61	13,71	7,23	8,49	7,28
Efeito desigualdade 1998 e Recessão	252,39	31,45	11,16	14,31	11,96	8,87	12,19

Fonte: IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD*. Elaboração: CPS/IBRE/FGV.

Nota: A linha de pobreza corresponde a 76 reais por pessoa ajustada por diferenças regionais de custo de vida.

Examinando-se, em síntese, a situação social do país diante dessas simulações<sup>15</sup> que comparam a trajetória da renda domiciliar *per capita* (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD 1999 com relação à PNAD 1998), pode-se observar que:

Já o P2, assim como o P1, mede o hiato, porém de forma quadrática, dando maior peso para os indivíduos mais pobres (mais distantes da linha de pobreza). Como o aumento do P0 foi maior que o do P1, que por sua vez foi maior que o do P2, isso indica que, apesar do aumento na proporção de pobres, a contração de renda foi menor entre os indivíduos mais pobres.

15. Novamente aqui a fonte é a edição especial do BMO – SPE/MF.

- a renda média, entre 1998 e 1999, a valores constantes de 1999, caiu de R\$ 277,00 para R\$ 261,54;
- a proporção de pobres (P0) subiu 3,6% (de 28,3% para 29,3% da população);
- o hiato médio de pobreza (P1) e o hiato quadrático de pobreza (P2) aumentaram 2,6% e 1,9%, respectivamente.

De acordo com essas estatísticas, a crise, embora com impactos menores do que os prognósticos iniciais, produziu, no agregado, um efeito ainda bastante negativo sobre os segmentos vulneráveis da população. Cabe notar que, dentre os pobres, apesar de tudo, os mais pobres foram relativamente menos penalizados pela contração de renda observada.

Em outras palavras, a conjunção de uma situação macroeconômica adversa, nos campos do emprego e da geração e distribuição direta de renda, e dos mecanismos fiscais de financiamento da economia brasileira determinou a manutenção das medidas de desigualdade (baseadas mais uma vez em renda domiciliar *per capita*). Nesse mesmo período, o Índice de Theil diminuiu de 0,7220 para 0,7028, enquanto o Índice de Gini reduziu-se de 0,5989 para 0,5925. Mais do que isso, dificultou ou mesmo anulou vários esforços em processo de implementação para o aperfeiçoamento da estrutura brasileira de proteção social.

#### 4.1 - A tentativa de implementação de uma Rede de Proteção Social (RPS)

É fato que se buscou evitar um corte linear do gasto público, preservando de forma seletiva o gasto social. Em outras palavras, tratou-se de impedir que no momento de maior pressão sobre a estrutura de proteção social, dada a crise econômica em curso, fossem cortadas linearmente as ações setoriais consideradas prioritárias pelos gestores das políticas sociais. Tais ações seriam imprescindíveis para conformar um “colchão amortecedor mínimo” à deterioração ainda maior das condições de vida de parte significativa da população brasileira, no campo e nas cidades.

Essa estratégia “de resistência” de alguns setores da administração FHC – que ficou conhecida como Rede de Proteção Social, ainda que não constituísse de fato uma rede – traduziu-se na seleção e manutenção de inúmeras ações (programas públicos) que tinham como objetivo explícito proteger os segmentos mais vulneráveis da população em uma situação de crise, com institucionalidade bem definida e protegidas de cortes lineares. Procurou-se articular, idealizando a constituição de uma rede, um conjunto de programas que abrangessem *grupos sociais ao longo de todo o ciclo de vida: crianças, jovens, adultos e idosos*.

Concretamente, foram definidos 22 programas sociais que, devido a suas características de institucionalização (descritas a seguir), estariam mais bem protegidos que os demais programas em relação a cortes orçamentários ou financeiros. Essas definições foram formalmente inseridas nos termos do acordo entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, efetivado em maio de 1999. Os programas foram selecionados em razão das seguintes características:

- possuíam sustentabilidade garantida por dispositivos constitucionais ou legislação infra-constitucional, portadores de fontes de financiamento e estruturas operacionais de implementação claramente definidas;
- tinham como objetivo garantir a proteção social de populações em situação de risco ao longo do ciclo vital: infância, vida adulta, velhice;
- garantiam serviços básicos indispensáveis à proteção da população carente, em situação de extrema vulnerabilidade, aumentando suas condições sociais e culturais para o enfrentamento e superação dos determinantes da situação vivida;
- apresentavam maior impacto distributivo e alta precisão para o alcance do público-alvo.

As áreas e os programas selecionados para integrar a rede protegida foram os seguintes:

- educação básica
  - distribuição de livros para alunos e bibliotecas (Livro Didático)
  - saúde do escolar
  - alimentação escolar (Merenda)
  - escolas públicas de gestão eficiente (Dinheiro Direto na Escola)
  - complemento da União ao Fundef
  - Fundo de Fortalecimento da Escola – Fundescola
  
- atenção à saúde
  - Piso Assistencial Básico (PAB)
  - Programa Nacional de Combate às Carências Nutricionais (PCCN)
  - programa de assistência farmacêutica
  - farmácia básica do SUS (Assistência Farmacêutica Básica)
  - Programa Nacional de Imunização (PNI)



- Programa de Saúde da Família (PSF)
- Programa de Agentes Comunitários de Saúde (Pacs)
- Programa de Atenção Integral à Saúde da Mulher (Paism)
  
- previdência e assistência social
  - apoio à criança carente
  - apoio a portadores de deficiências e suas famílias
  - apoio a idosos
  - benefícios assistenciais a idosos e portadores de deficiências
  - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil de juvenil (Peti)
  - assistência integral a crianças e adolescentes
  - programa de garantia de renda mínima
  
- trabalho e emprego
  - manutenção do seguro-desemprego
  - abono salarial
  - qualificação profissional

#### 4.2 - O desempenho físico-financeiro agregado da RPS

A análise da execução orçamentário-financeira dos programas protegidos mostrava a seguinte situação, em 31 de dezembro de 1999:

- o gasto realizado aproximou-se da totalidade das metas contratadas, o que indica a efetividade do funcionamento da rede no plano físico-financeiro agregado;
- no total, a execução financeira correspondeu a 98,5% da meta contratual;
- o desempenho do gasto nos setores de educação e previdência e assistência social superou as metas contratuais, enquanto nos setores de saúde e trabalho e emprego ficou um pouco abaixo. Por conta disso, em termos financeiros, verificou-se uma relativa alteração entre a composição prevista da RPS e a realizada, beneficiando a educação e, principalmente, a previdência e assistência (Tabela 8);
- as metas físicas contratadas, como esperado, dadas as características dos programas selecionados, foram superadas na maioria dos setores de intervenção.

**TABELA B** Rede de proteção social: realização financeira  
Brasil – 1999

**A**

Ação Protegida	Meta contratual <sup>1</sup> 1999 (A)	Programado até 31/12/1999 <sup>1</sup> (B)	Realizado até 31/12/1999 <sup>1</sup> (C)	(C) / (A) (%)	(C) / (B) (%)
Total	11.365,00	11.997,60	11.815,20	104,0	98,5
Educação	1.905,20	2.215,40	2.231,90	117,1	100,7
Saúde	2.718,60	2.714,30	2.673,00	99,8	98,5
Trabalho e Emprego	5.275,00	5.272,00	4.877,90	92,5	92,5
Previdência e Assist. Social	1.466,20	1.795,90	2.032,40	138,6	113,2

**B**

Ação Protegida	Meta contratual <sup>1</sup> 1999 (A)	Programado até 31/12/1999 <sup>1</sup> (B)	Realizado até 31/12/1999 <sup>1</sup> (C)	Em porcentagem	
Total	100,0	100,0	100,0		
Educação	16,8	18,5	18,9		
Saúde	23,9	22,6	22,6		
Trabalho e Emprego	46,4	43,9	41,3		
Previdência e Assist. Social	12,9	15,0	17,2		

**Fonte:** Ministério do Orçamento e Gestão / Secretaria de Planejamento e Avaliação (mar. 2000).

(1) Em valores correntes em R\$ milhões.

Essa reforma da estrutura social brasileira, a despeito das dificuldades que atravessou, especialmente no segundo governo FHC, acabou por viabilizar um crescimento real de 22% do gasto social federal, entre 1995 e 1998 (CASTRO; CARDOSO JR., 2005)<sup>16</sup>. Evidentemente, outros fatores derivados da conjuntura macroeconômica no período pós-real auxiliaram essa ampliação. Os programas previdenciários e de proteção direta ao trabalhador, seguidos dos de saúde e educação, são os principais responsáveis por esse desempenho favorável, respondendo, segundo dados do Ipea já citados, por 88% dos gastos

16. Os autores apresentam dados detalhados acerca desse crescimento, em termos reais, em relação ao PIB e também o gasto social *per capita*.

totais. No segundo mandato, mesmo com as tentativas de proteger programas prioritários, rompe-se essa tendência, ainda que no final do período (2002) o patamar de gasto real fosse semelhante ao alcançado em 1998, como mostram a Tabela 9 e o Gráfico 13 (CASTRO; CARDOSO JR., 2005).

**TABELA 9** Evolução do gasto social no governo FHC  
Brasil - 1995-2002

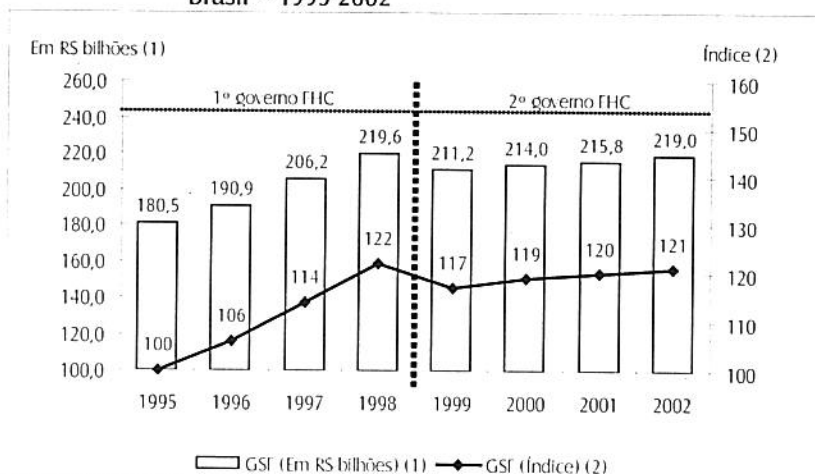
Anos	Gasto Social Federal (GSF)			GSF/PIB	
	Valor Constante (1) (Em R\$ milhões)	Índice (2)	Evolução Anual (%)	(%)	Índice (2)
1995	180.472,5	100	-	12,2	100
1996	190.864,7	106	5,8	11,9	97
1997	206.235,3	114	8,1	12,4	101
1998	219.582,0	122	6,5	13,0	106
1999	211.150,8	117	(3,8)	13,3	109
2000	213.968,6	119	1,3	13,5	111
2001	215.827,5	120	0,9	13,9	114
2002	219.080,0	121	1,5	14,4	118

Fonte: SOF/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea. In: Castro e Cardoso Jr. (2005).

(1) Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI, para dez. 2002.

(2) Base: 1995=100.

**GRÁFICO 13** Variação real do gasto social no governo FHC  
Brasil - 1995-2002



Fonte: Disoc/Ipea. In: Castro e Cardoso Jr. (2005).

(1) Valores deflacionados pelo IGP-DI, para dez. 2002.

(2) Base: 1995 = 100.

Isso serve como indicativo de certa capacidade de resistência articulada pelos gestores da política social federal, mesmo em “condições de temperatura e pressão” cada vez mais adversas.

Cabe lembrar, seguindo a trajetória analítica realizada por Draibe, que a despeito do

*gosto dos fiscalistas e dos liberais, o maior problema da nossa estrutura de proteção social foi deixar em aberto, sem consideração, a questão da total desproteção dos trabalhadores do amplo setor informal, hoje quase 60% da população economicamente ocupada [...] essa é, de fato, a bomba-relógio de nossa proteção social (DRAIBE, 2003, p. 85, grifo do autor).*

O enfrentamento dessa questão não pôde ser feito nas condições mais favoráveis do início do primeiro mandato FHC e certamente perdeu espaço no segundo, apesar das tentativas de preservação de um conjunto de programas prioritários.

---

## 5 Conclusões<sup>17</sup>

---

Tendo em vista a complexidade do problema delineado anteriormente, fogue ao escopo deste ensaio e à própria competência do autor indicar alternativas para sua solução. É possível, entretanto, apontar algumas tendências: o desenho e a implementação da política social vêm acentuando ou abrindo espaço para novas formas de coordenação das relações intergovernamentais que poderiam viabilizar um novo perfil de intervenção estatal no setor, em condições mais favoráveis. Entretanto, essas iniciativas têm sido muito prejudicadas, quase anuladas, quando são confrontadas com os efeitos ou conseqüências do desenho e da implementação da política de ajuste brasileira e da estratégia de inserção internacional escolhida – ou, segundo alguns analistas, imposta – até o momento. Em outras palavras, o quadro de desestruturação do mercado de trabalho, intermediado pelas alterações na composição da demanda agregada, a natureza

---

17. Este trabalho e suas conclusões beneficiaram-se, integralmente, dos resultados de pesquisas de avaliação de programas sociais realizadas pelo Nepp no período recente. Especialmente aqui foram utilizadas as conclusões do Projeto Desenho e Implementação de uma Estratégia de Avaliação de Programas Sociais Prioritários, dirigido pelo autor, e que foi parte do Programa de Apoio à Gestão Social no Brasil – Pags, atualmente sob coordenação da Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que forneceu os recursos financeiros e suporte técnico para sua realização. Parte das idéias, aqui retomadas à luz da análise do funcionamento da RPS, deve-se ao agradável e produtivo convívio acadêmico e intelectual do autor com Marcus André Mello, coordenador do Nepp, da Universidade Federal de Pernambuco.

da reinserção externa, do processo de reestruturação das empresas privadas e do modelo de ajuste do setor público tornam, especialmente no período pós-1998, a promoção de um processo real de integração social e de combate à exclusão uma tarefa muito difícil.

Obviamente, as condições de reprodução da pobreza e as novas dimensões da exclusão têm causas determinadas pelo processo histórico brasileiro, as quais não podem ser atribuídas a uma única gestão. No entanto, decisões governamentais que levem à insuficiência do crescimento econômico e acelerem o movimento de desestruturação do mercado de trabalho constituem, por si só, elementos que impõem dificuldades quase intransponíveis para o enfrentamento dos problemas sociais, a partir de ações da área social governamental, ainda que esta melhore as condições de coordenação de iniciativas e de cooperação interna do aparato estatal e deste com a sociedade. O caminho mais provável é o do “amesquinamento” das relações institucionais porque, em última instância, nesse processo passa a valer o ajustamento às condições e aos limites de curto prazo, a qualquer preço.

Assim, as restrições fortes e estruturais derivadas da estratégia de estabilização e da política macroeconômica no campo fiscal, sobretudo, vêm dificultando o êxito das iniciativas no campo social e, como já foi dito, a implementação de uma política sistemática de concerto de interesses das três instâncias de governo na realização dessa tarefa.

No plano da proteção social, estrito senso, cabe reconhecer que o desenho de política social adotado pelo primeiro governo FHC mostrou os seguintes eixos de ordenamento: descentralização, participação social, integração setorial, coordenação das ações entre níveis de governo, discriminação positiva (focalização) – sempre que possível e necessário –, mas acoplada à melhoria do desempenho dos programas sociais básicos de vocação universal.

Tanto a descentralização quanto a participação das políticas sociais no desenho adotado para os programas sociais não foram aspectos enfatizados ou descobertos por essa específica coalizão ao longo de seus dois mandatos. Em muitos casos setoriais, essas tendências se consolidaram de forma lenta, com marchas e contramarchas desde o início do processo de democratização, em meados dos anos 1980. Isso parece ser incontestado especialmente nas áreas de saúde e educação. A Constituição de 1988 reafirmou e acelerou essa tendência, reiterada e reorganizada posteriormente pelas respectivas leis orgânicas de cada um dos setores sociais. A contribuição imprimida pela administração FHC a esse processo, especialmente até 1998, refere-se a mudanças no perfil institucional de intervenção do governo federal na área social. Nesse campo foram introduzidas as mudanças mais significativas. Políticas setoriais passaram a se apoiar em

novos eixos de intervenção, muitos dos quais apontam para formas bastante inovadoras de coordenação intergovernamental. Mesmo durante o segundo mandato e após a crise de 1999 procurou-se defender, em condições mais desfavoráveis, por meio de uma grande quantidade de programas setoriais bastante heterogêneos, um certo nexo para a estrutura de proteção social brasileira – *a proteção diante de uma situação de crise para os segmentos vulneráveis ao longo de todo o ciclo de vida*. A luta política no círculo mais influente de gestores públicos, nos âmbitos social e econômico, impediu os cortes lineares de recursos. Cabe aqui enfatizar esse aspecto, dada a recorrência desse tipo de ação no passado, em outros períodos de ajuste.

Adicionalmente, contribuiu-se para a consolidação de uma agenda prioritária de ações, a qual ganhou espaço quando mesmo os programas com execução garantida constitucionalmente costumam sofrer cortes ou contingenciamento de recursos e atrasos na liberação de quotas mensais. Esses expedientes orçamentários e financeiros na transferência de recursos muitas vezes inviabilizam a implementação eficiente das ações previstas por parte de gestores situados em diferentes níveis de governo, diminuindo de forma significativa a eficácia das políticas públicas da área social.

Outros fatores devem ser buscados para a identificação da variabilidade de situações de implementação. É necessário investigar quais itens dariam conta do hiato entre desenho de uma estratégia mais ambiciosa de proteção e desenvolvimento social e de seus programas prioritários e o estágio de implementação alcançado em cada setor ao final dos dois mandatos cumpridos pela administração FHC.

Vale enfatizar que se tratam de políticas e programas em diferentes estágios de implementação: alguns com largo período de existência, como no caso da Merenda Escolar, e outros em fase inicial e incipiente, como o Programa de Renda Mínima, o que dificulta a análise e a avaliação de resultados, conferindo necessariamente um caráter preliminar e aproximativo a estas conclusões.

É possível explicar, especialmente para aqueles programas que haviam sido objeto de avaliação externa e para os quais existia informação de qualidade acerca de seu desempenho, que a maior ou menor dificuldade em alcançar seus objetivos e metas associava-se a um conjunto complexo e relevante de variáveis explicativas, dentre as quais destacam-se:

- grau de mobilização da comunidade de beneficiários ou usuários ou ainda da sociedade civil local associado ao maior compromisso das lideranças políticas locais com o enfrentamento da questão social e da pobreza, de forma coordenada com outras esferas de governo;

- a existência ou não de capacidade institucional e administrativa dos órgãos, Estados e prefeituras;
- o nível de renda do município e a situação fiscal das prefeituras;
- a natureza das tarefas centrais do programa.

O grau de mobilização da comunidade local constitui variável central para a explicação do sucesso de programas de prestação de serviço à comunidade, especialmente nesse desenho de política social que privilegia a construção de parcerias entre atores da sociedade civil e as organizações públicas, muitas vezes como um pré-requisito para o sucesso da operação do programa. É o caso do Pacs/PSF e do Peti, dois exemplos de ações priorizadas, em que os atores tornam-se *stakeholders* importantes do programa e o sucesso na implementação depende do grau de apropriação (*ownership*) pelos atores envolvidos. O compromisso e a liderança por parte de atores-chave – tais como prefeitos e secretários ou ONGs – também são fatores cruciais para o êxito. Programas de concessão de benefícios monetários, em compensação, prescindem desses atributos.

A segunda variável explicativa refere-se à *capacidade administrativa no plano subnacional*. Alguns programas analisados envolveram, por definição, complexas atividades de construção institucional e elevados níveis de inovação organizacional para entrar em operação. Essa capacidade faz-se mais necessária nos casos em que o programa exhibe alta complexidade interinstitucional ou contempla a apresentação de projetos e planos para habilitação dos municípios. No que se refere ao arranjo institucional, constituem bons exemplos programas como Pacs/PSF, Combate às Carências Nutricionais, entre outros, por exibirem requisitos mais ou menos complexos para o acesso das municipalidades aos recursos destinados pelo governo federal e implicarem densa articulação entre os três níveis de governo. No Peti, por exemplo, foi necessário recrutar e treinar equipes, além de instituir conselhos municipais para a operação do programa. Com relação à apresentação de projetos, são exemplos o mesmo Pacs/PSF e o Fundo de Fortalecimento da Escola.

A terceira variável explicativa está relacionada com a *situação fiscal da prefeitura e o nível de renda do município*. Esse fator é decisivo na medida em que indica a capacidade do município para oferecer contrapartidas e arcar com custos nos casos de atraso de repasses. Dessa forma, mostra-se um indicador privilegiado da sustentabilidade do programa.

A quarta variável relevante diz respeito à *natureza das tarefas centrais do programa do ponto de vista organizacional*. Nesse sentido, algumas tarefas são mais complexas do que outras. Os programas de crédito, pagamento de benefícios

monetários ou ainda de transferência automática de recursos baseados em um valor *per capita*, como o PAB ou o Fundef, enfrentam poucos problemas de implementação, do ponto de vista organizacional. As inovações desse tipo exigidas são menores e implicam apenas o estabelecimento inicial de um mecanismo adequado de pagamento, que uma vez implantado segue seu curso automaticamente. Em virtude da utilização de intermediários financeiros públicos para operar essas transferências, tais programas não exigem uma nova estrutura funcional, exibindo baixo conflito institucional, porque as relações ocorrem no ambiente da própria organização entre seus níveis hierárquicos (exemplo: Banco do Brasil). As dificuldades de implementação relacionam-se basicamente à questão da qualificação ou habilitação dos beneficiários no cumprimento das regras de adesão. Resta equacionar um problema crucial derivado da adoção dessa mecânica ágil de transferência: como garantir que os recursos sejam utilizados da forma pactuada?

Em contraste, os programas que implicam prestação de serviços ou distribuição de bens ou gêneros alimentícios exigem grandes inovações institucionais, que vão desde a criação de órgãos colegiados, comissões e conselhos no plano local até a geração de novos órgãos e sistemas de distribuição, controle e avaliação. Nos casos de prestação de serviços, além da instituição de comissões locais, fazem-se necessários o recrutamento de pessoal e a formação de equipes. Elevados níveis de complexidade interinstitucional podem ser observados em face da pluralidade de instâncias envolvidas.

Os “nós críticos” para a implementação bem-sucedida desses programas e os tipos de problema a superar são de natureza diferenciada. No caso dos programas de pagamento de benefícios, de crédito ou transferência de recursos fundo a fundo, mudanças em procedimentos e rotinas podem trazer grandes alterações no padrão de implementação. Assim, do ponto de vista organizacional, a “correção de rota” do programa é mais fácil, requerendo modificações nas regras do jogo, isto é, alterações em rotinas burocráticas, na maior parte das vezes em uma mesma instituição. A dificuldade maior, no entanto, reside na discricionariedade desfrutada pelos agentes financeiros e na inconsistência entre os incentivos organizacionais com que seus operadores se defrontam e os objetivos sociais estabelecidos no desenho do programa.

No caso de prestadores de serviço, os “nós críticos” são mais complexos, envolvendo a melhoria de qualidade dos serviços e a regularidade de repasses federais. Nos programas de infra-estrutura, por sua vez, a debilidade da capacidade implementadora local equivale ao óbice mais destacado.



Enfim, cabe assinalar a tensão que permeou o desenho dos principais programas que conformaram, na prática, a estrutura brasileira de proteção social ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Um *primeiro pressuposto* implícito na formulação da estratégia de implementação dos programas sociais foi o de que os laços burocráticos e clientelísticos que regiam tais programas poderiam ser rompidos, na medida em que se criassem mecanismos competitivos para a concessão de financiamentos, auxílios e subvenções aos agentes atuantes na ponta da implementação, sejam eles municípios, entidades assistenciais ou associações de produtores. Com a exigência de um processo seletivo em bases competitivas, assumia-se que tais agentes tinham um incentivo para aperfeiçoar os projetos em curso e que os projetos passariam a expressar mais claramente as preferências da comunidade, em relação aos casos em que o órgão público define linhas e áreas de intervenção. Assumia-se, também, nesse procedimento que a capacidade propositiva de um agente constitui indicador relevante de sua capacidade de implementação.

Um *segundo suposto* foi de que esse novo formato ensejaria maior participação por parte do terceiro setor ou mesmo do setor privado, rompendo-se laços tradicionais entre entidades pouco representativas e o monopólio propositivo por parte de entidades do setor público. A participação mais ampla do terceiro setor sempre foi entendida como desejável porque as entidades que o compõem seriam mais eficientes, mais representativas e mais flexíveis, contando também com trabalho voluntário de boa qualidade e baixo custo. Em compensação, as entidades públicas, por estarem submetidas aos procedimentos correntes da administração federal, estadual ou local, principalmente quanto a compras e contratação de pessoal, seriam menos flexíveis e incapazes de responder adequadamente às necessidades dos beneficiários.

O *terceiro pressuposto* implícito no desenho desses programas sociais foi de que os programas descentralizados produziram resultados mais satisfatórios do que os centralizados e verticalizados, porque criariam maiores incentivos aos atores envolvidos com a implementação e, conseqüentemente, levariam a uma maior eficiência. A essa pressuposição subjaz a idéia de que os entes locais estavam mais bem aparelhados administrativa e financeiramente para levar a cabo a implementação. Em outras palavras, os programas deveriam ser *demand-driven* e não *supply-driven*. O clima de competição criado produziria maior eficiência na apresentação de projetos de assistência social e maior representatividade social das intervenções, o que em última instância desburocratizaria a política setorial.

A avaliação dos programas sociais brasileiros, no período aqui considerado, mostra que, embora o novo desenho das políticas possa ter levado em casos

específicos a uma maior eficiência, densidade e representatividade na ação governamental, também se verificou um viés distributivo quando os programas foram efetivamente implementados. Com efeito, essa estratégia sancionou as desigualdades existentes entre os municípios, entidades assistenciais, indivíduos, associações ou organizações sindicais ou comunitárias em termos de capacidade implementadora local ou capacidade técnica de formulação de projetos ou outros requisitos. Nesse sentido, ao premiar os agentes mais bem capacitados, ocorreu uma tendência de reprodução da desigualdade pretérita. O desafio que se impôs foi, portanto, de como conciliar uma estratégia do tipo *demand-driven* com uma ação pró-ativa do governo federal, voltada para o fortalecimento dessas capacidades e para subsidiar efetivamente os grupos que são excluídos socialmente por falta de renda, de capacidade de acesso ou de oportunidades de emprego. Nesse caso, os obstáculos estruturais e a forte heterogeneidade sancionada e reposta pelos caminhos do desenvolvimento brasileiro foram mais fortes do que as mudanças nas políticas e os programas sociais que conseguiram ser bem-sucedidos.

---

#### Referências bibliográficas

---

BRASIL. Presidência da República. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. Brasília: 1996. (Coleção Documentos da PR).

BRASIL. Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. *Brazilian Macroeconomic Outlook – BMO*. Brasília: [s.d.].

CASTRO, J. A.; CARDOSO JR., J.C. Políticas sociais no Brasil: Gasto social do Governo Federal de 1988 a 2002. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005.

DRAIBE, S.M. The Brazilian Welfare State: rise, decline and perspectives. In: UNRISD. Project ‘Social Policy in a Development Context’; *Social Policy in Late Industrializers: Comparative Study of Latin America*, 2005.

DRAIBE, S.M. Análise qualitativa dos programas inovadores do comunidade solidária. *Cadernos de Pesquisa NEPP*, Campinas, n. 72, ago. 1999.

DRAIBE, S.M.; RIESCO, M. *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: CEPAL, 2006 (Série Estudios y Perspectivas de la CEPAL).


IPEA. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*. Brasília: jun. 2000.

MORETTO, A.J.; KREIN, J.D.; POCHMANN, M. *Mercado de trabalho, proteção ao desempregado e pobreza*. Campinas: Cesit/Unicamp, 2000. Mimeografado.

PAIVA, P. de T.A.; WAJNMAN, S. Das causas às conseqüências econômicas da transição demográfica no Brasil. *Revista Brasileira Estudos Populacionais*, v. 22, n. 2, p.303-322, jul./dez. 2005. ISSN 0102-3098.

RIBEIRO, J.A.; FERNANDES, M.A. Acompanhamento e dimensionamento do Gasto Social Federal: considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, Brasília, IPEA, ano 1, jun. 2000.





*Financiamento da proteção  
social e das políticas  
de emprego*

12. A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social  
Lena Lavinas
13. Políticas macroeconômicas e políticas sociais  
João Sicsú
14. Opções de reforma e financiamento das políticas sociais e de emprego  
Milko Matijascic
15. As políticas de emprego no contexto do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) no Brasil: trajetória recente  
Marcelo Nicoll / Roberto Loureiro



Desde finais da década de 1990, o governo brasileiro passou a divulgar com regularidade informações e relatórios sobre o orçamento social. Com isso, pode-se acompanhar a evolução do dispêndio com aposentadorias e pensões, benefícios não-contributivos, isto é, programas e políticas que integram o sistema de proteção social, e conhecer o perfil do Estado social brasileiro. Apesar da descentralização de competências e recursos consagrada pela Constituição de 1988, o orçamento social do Governo Federal responde por quase 60% do gasto social total.

Em paralelo, também as contas dos estados e municípios vêm sendo desagregadas, a fim de facilitar uma leitura pertinente do gasto social por parte das esferas subnacionais. Isso é fundamental, considerando-se a descentralização de um conjunto de funções sociais, tais como assistência social, educação e saúde, que são da competência constitucional dos estados e municípios. De fato, as prefeituras são hoje grandemente responsáveis pela execução do gasto social<sup>3</sup>, especialmente nas áreas de saneamento, habitação e urbanismo, funções que nos últimos anos foram negligenciadas dentre as prioridades sociais. O gasto social descentralizado deve ser medido para além do gasto do Governo Federal, uma vez que as áreas de saúde, saneamento, habitação, educação, assistência, onde as esferas local ou estadual são fortemente atuantes, se mostram essenciais à promoção de mais bem-estar, favorecendo a inclusão social e a equidade.

1. Agradecemos a Viviane Aparecida da Silva e Roberto Loureiro Filho a colaboração na elaboração das tabelas sobre orçamento fiscal e social apresentadas neste artigo.
2. Professora do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
3. Segundo Sol Garson (2002), 40% da despesa dos estados é gasto social, porcentagem essa que sobe 69,8% no caso dos municípios (dados para 2002). Como gasto social, ele considerou as rubricas definidas pelo FMI: saneamento, habitação, saúde, desenvolvimento urbano, cultura, educação, previdência, trabalho e assistência.

No âmbito deste artigo, no entanto, vamos nos deter principalmente sobre a estrutura do sistema de proteção social no Brasil, mirando exclusivamente o quadro federal. Quais as receitas do Orçamento da Seguridade Social — grande inovação institucional de 88? Como são repartidos os gastos em nível federal, por função, e que tipos de benefícios têm participação mais expressiva? Antes, porém, parece-nos necessário definir algumas categorias de uso corrente no campo da proteção social. Em seguida, vamos descrever a estrutura do sistema brasileiro, conquista recente e cujo marco institucional ainda carece de completude, além de mostrar-se alvo de ameaças reformadoras permanentes.

## **i** O que é política social, proteção social e gasto social

### 1.1 - Política social

Richard Titmuss, professor emérito da London School of Economics, de 1950 até sua morte prematura em 1973, e um dos grandes especialistas em política social na segunda metade do século XX, juntamente com Theodor Marshall, assim sintetiza tal definição: “a política social é um instrumento positivo para operar mudanças” (ALCOCK et al., 2001, p. 211). É parte constitutiva de um conjunto mais vasto de mecanismos, que têm por finalidade alterar situações, sistemas, práticas e comportamentos. Implica, portanto, intervenção. A palavra *política (policy)*, afirma ainda, “diz respeito a uma ação que associa, ao mesmo tempo, meios e fins” (ALCOCK et al., 2001, p. 209). Implica fazer escolhas com o intuito de promover e priorizar mudanças sociais.

Para Laffitte, a dimensão *social* da política significa que tal intervenção visa uma nova forma de regulação das relações entre indivíduos, pois trata do ambiente coletivo e/ou comum de uma sociedade. Para ele, “a política social é uma tentativa de conduzir a vida da sociedade numa direção que ela não tomaria se tal rumo fosse deixado ao acaso” (ALCOCK et al., 2001, p. 213) (isto é, apenas às forças do mercado).

Ambos, Titmuss e Lafitte, ao falar de política social contemplam dois objetivos: bem-estar e redistribuição. Já Marshall (2000, p. 7) define política social de maneira mais pragmática:

Política social não é um termo técnico, que tenha um significado preciso. Trata das políticas de governo cujas ações têm impacto direto no bem-estar do cidadão, através da provisão de serviços ou de transferências diretas de renda. O núcleo central da política social constitui-se, portanto, do seguro social, da assistência pública, dos serviços de saúde e proteção social em geral e da política de moradia.



Essa categorização de Marshall se faz a partir das funções atribuídas à política social.

A idéia de que cabe ao Estado intervir para proteger os cidadãos remonta ao século XVIII e foi cunhada por Adam Smith (1776), ao reconhecer funções legítimas para o Estado moderno.

As responsabilidades do Estado são [...] primeiramente [...] proteger a sociedade da violência e invasão de outras sociedades independentes [...] Segundo, proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade da injustiça e da opressão exercidas por outros membros [...] Terceiro, criar e manter instituições públicas e atividades públicas [...], cuja natureza jamais há de beneficiar apenas um indivíduo ou grupo de indivíduos.

Portanto, uma das funções precípua do Estado moderno é proteger seus cidadãos, e tal proteção implica a intervenção direta, ou por mecanismos regulatórios indiretos, por parte das instituições públicas criadas para esse fim<sup>4</sup>.

Isso significa dizer que nem toda forma de intervenção pública com o objetivo de proteger os cidadãos e promover o seu bem-estar é direta, ou, na imagem de Titmuss, há que mirar o *iceberg* na sua totalidade. A dimensão aparente ou mais direta da política social é aquela que diz respeito à provisão de bens públicos (tais como saúde, educação, saneamento, segurança pública) ou de transferências diretas de renda (aposentadorias e pensões para os inativos, programas de combate à pobreza e/ou à fome, outros tipos de programas compensatórios e assistenciais).

Há, no entanto, outros tipos de política social menos visíveis, pois indiretos, embora igualmente impactantes na promoção de níveis maiores ou menores de bem-estar ou proteção social. São eles a política fiscal e tributária e a política de emprego. Uma e outra afetam a forma como indivíduos e famílias alteram seu padrão de consumo, sua qualidade de vida, têm acesso a direitos, serviços, recursos, ativos. A política fiscal e tributária atua sobre gastos e impostos, respectivamente, e sua incidência pode modificar substantivamente a renda dos indivíduos — logo, o seu grau de bem-estar — via isenções e deduções fiscais, imposto de renda negativo ou ainda em função do perfil da tributação, que pode ser progressiva, regressiva ou proporcional, o que afeta diretamente o padrão de redistribuição de uma sociedade.

---

4. Para uma compreensão didática da oposição entre não-intervencionistas e intervencionistas no âmbito das escolas de pensamento sobre política macroeconômica. ler Stiglitz e Walsh (2003, cap. 18).

### Conforme Salvador (2007):

Um tributo é regressivo à medida que tem uma relação inversa com o nível de renda do contribuinte. A regressão ocorre porque prejudica mais os contribuintes de menor poder aquisitivo. O inverso ocorre quando o imposto é progressivo, pois aumenta a participação do contribuinte à medida que cresce sua renda [...] Para compreender a regressividade e a progressividade é necessário avaliar as bases de incidência, que são: a renda, a propriedade, a produção, a circulação e o consumo de bens e serviços. Conforme a base de incidência, os tributos são considerados diretos ou indiretos. Os tributos diretos incidem sobre a renda e o patrimônio, porque, em tese, não são passíveis de transferência para terceiros. Esses são considerados impostos mais adequados para a questão da progressividade. Os indiretos incidem sobre a produção e o consumo de bens e serviços, sendo passíveis de transferência para terceiros, em outras palavras, para os preços dos produtos adquiridos pelos consumidores. Eles é que acabam pagando de fato o tributo, mediado pelo contribuinte legal: o empresário produtor ou vendedor. Trata-se do fetiche do imposto<sup>5</sup>: o empresário nutre a ilusão de que recai sobre seus ombros o ônus do tributo, mas se sabe que ele integra a estrutura de custos da empresa, terminando, via de regra, sendo repassado aos preços. Os tributos indiretos são regressivos.

### Ao analisar a realidade brasileira, o autor conclui:

O Estado brasileiro é financiado pelos trabalhadores assalariados e pelas classes de menor poder aquisitivo, que são responsáveis por 61% das receitas arrecadadas pela União<sup>6</sup>. A população de baixa renda suporta uma elevada tributação indireta, pois mais da metade da arrecadação tributária do país advém de impostos cobrados sobre o consumo.

A política de salário-mínimo, por exemplo, é fundamental na provisão de bem-estar e, por isso mesmo, integra o arcabouço da política social, embora, muitas vezes se olhe para todas essas políticas de forma compartimentada e desconexa. Ao se instituir um piso salarial que regula a assimetria existente entre oferta e demanda de trabalho, é possível estabelecer o patamar mínimo de remuneração do trabalho acima do mínimo vital, que mais se aproxima de uma linha de pobreza. Desde Beveridge, um dos fundadores dos modernos sistemas de proteção social universais, dissociou-se, nas economias desenvolvidas, o salário-mínimo do piso vital contra a pobreza. Isso porque o seu valor foi fixado bem acima da linha da pobreza (que, por sua vez, evoluiu para uma medida relativa e não absoluta). No Brasil ainda não é assim. É preceito constitucional que os benefícios assistenciais (no caso, o Benefício de Prestação Continuada ou BPC) e o piso dos benefícios previdenciários estejam vinculados ao salário-mínimo, o

---

5. Citado por Salvador (2007). Expressão cunhada por F. Oliveira. "*Economia e política...*".

6. Conforme Unafisco Sindical (s.d.).

que tem contribuído para reduzir significativamente a proporção de pobres, em particular entre idosos e nas áreas rurais.

Destaca-se, assim, o papel essencial do salário-mínimo para fugir às armadilhas<sup>7</sup> da pobreza, da baixa qualificação e dos baixos salários, protegendo os trabalhadores — ativos e inativos<sup>8</sup>. Ressalta Medeiros (2005, p. 24), com propriedade, que tal vinculação tem um impacto positivo do ponto de vista do crescimento e da distribuição de renda.

Com efeito, o reajuste do salário mínimo constitui, através das aposentadorias, um gasto autônomo direto com um impacto tanto sobre o consumo das famílias quanto sobre a distribuição desse consumo a favor das famílias mais pobres. Devido ao elevado multiplicador de renda desse tipo de gasto, os efeitos sobre a demanda e a expansão do crédito são importantes para a elevação do nível de emprego.

O espectro das políticas sociais é vasto, muito embora ao nos referirmos a elas estejamos mais diretamente nos referindo a intervenções específicas, que têm objetivo claros e mensuráveis. As de impacto indireto no bem-estar e na equidade são menos lembradas, embora sejam estruturantes.

Spicker (2001) chama a atenção para o fato de que as políticas sociais devem atender a demandas variadas, tais como reduzir o risco; garantir segurança básica; dirimir vulnerabilidades para evitar que riscos inevitáveis não acabem comprometendo o futuro dos indivíduos e de gerações, pois, quanto mais vulnerável uma família, mais exposta ela está ao risco; ou ainda evitar a precarização, que é a forma que toma a vulnerabilidade no mercado de trabalho. E para cada finalidade há que se pensar o melhor desenho de política, ainda que saibamos que elas acabam se reforçando entre si.

Quando as primeiras iniciativas foram tomadas com o objetivo de proteger os cidadãos por meio da formulação de políticas, a grande questão a enfrentar era a inatividade, logo a perda da capacidade de trabalho, fosse por força da idade (velhice), em consequência de acidentes de trabalho ou doença (seguro saúde, seguro-invalidez), ou da conjuntura econômica (desemprego ou “inatividade” forçada e involuntária). Mais tarde, a questão redistributiva ganhou ênfase e redimensionou as políticas sociais, que passaram a se preocupar com a segurança básica (ou combate à pobreza) e a correção das desigualdades (ou oportunidades e acesso mais bem distribuídos entre os indivíduos). Hoje em dia, autores como Esping-Andersen (2002) destacam o quanto importante é dese-

---

7. Ler. a esse respeito Medeiros (2005, p. 13-14).

8. Ler. a esse respeito, Marques (2005, p. 109).

nhar políticas sociais dinâmicas, comprometidas, por exemplo, com o aprendizado permanente e de longo prazo (*lifelong learning*). Isso significa que também as políticas sociais vêm incorporando novos desafios e devem mudar, cobrindo demandas antes ausentes do rol das chamadas *necessidades básicas* da população. Estas estão em constante mutação e supõem, portanto, repensar e redesenhar o contrato social.

## 1.2 - Proteção social

A partir do entendimento acima, podemos concluir que o **sistema** de proteção social é formado por um conjunto diverso de políticas ou intervenções, diretas e indiretas, cujo objetivo é reduzir riscos e vulnerabilidades, com base em direitos, garantindo seguranças. Ele se efetiva mediante transferências sociais (em renda monetária ou serviços) dirigidas aos indivíduos e às famílias. Nas palavras de Werneck Vianna (1998, p.139), o sistema de proteção social é formado por um “conjunto de políticas públicas destinadas a corrigir as distorções sociais causadas pela estrutura produtiva e pela lógica de mercado”.

É a própria Werneck quem resgata Marshall para frisar ser com frequência a

concepção de proteção social baseada no suposto de que a cidadania implica, além dos direitos civis e políticos, ‘o elemento social que se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança, ao direito de participar, por completo, da herança social e levar uma vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade’ (WERNECK VIANNA, 1998, p. 56).

Cabe, portanto, ao Estado assegurar tal proteção, embora a provisão pública não seja a única forma de assegurar bem-estar. Barr (2004) identifica quatro formas de provisão de bem-estar, que atuam conjuntamente a partir de combinações variadas. Os distintos regimes de bem-estar expressam, na verdade, modelos combinatórios cujos elementos são:

- a) o mercado de trabalho – salário, emprego e renda (bem-estar ocupacional);
- b) a ação solidária ou o voluntariado (atuação das famílias, laços comunitários, ações caritativas, igrejas);
- c) a provisão pública de serviços ou de renda monetária e o sistema fiscal-tributário;
- d) a provisão privada (mercado securitário e poupança).

Se as fontes de bem-estar diferem, também são distintas as modalidades de provisão de bem-estar e proteção, o que tem implicações no orçamento social:

- O bem-estar pode ser financiado pelo setor público, mas produzido pela iniciativa privada (saneamento básico).
- Financiamento e provisão podem ser públicos (educação básica, saúde).
- O Estado pode adquirir produtos fabricados pelo setor privado (remédios, por exemplo).
- O Estado pode transferir renda para prover serviços (bolsa de estudo, dedução fiscal para fins de aposentadoria privada) ou para promover o consumo de bens e serviços (programas de transferências de renda aos mais pobres).

O fundamental é entender que ao falarmos de um sistema de proteção social — e seus modelos são variados — estamos nos referindo a um determinado grau de desmercantilização de bens e serviços, cuja provisão passa a ser assegurada não apenas pelas famílias, mas pelo Estado, ou pelo mercado mas subsidiada e/ou financiada, em parte ou integralmente, pelo Estado. Esping-Andersen (2000, p. 157), em um texto clássico, afirma que “a desmercantilização ocorre quando um serviço é assegurado na qualidade de direito e quando uma pessoa pode manter um modo de vida sem depender do mercado”. Os sistemas de proteção social refletem, assim, distintos arranjos entre três agentes fundamentais: o mercado, as famílias e/ou comunidades e o Estado.

No âmbito deste artigo, vamos tomar a definição de Briggs (2000, p. 19) como referencial para definir o que é sistema de proteção social ou de bem-estar:

Um sistema de bem-estar é um Estado no qual o poder organizado é deliberadamente usado (através das políticas e da administração) com o intuito de modificar as forças de mercado ao menos em três direções: i) assegurando a indivíduos e famílias uma renda mínima, independentemente do valor de mercado do seu trabalho ou de suas propriedades; ii) reduzindo o grau de insegurança dos indivíduos e famílias ao contribuir para que disponham de meios de atender a certas “contingências sociais” (por exemplo, doença, velhice, desemprego) e assim evitar crises (e suas repercussões negativas); iii) garantindo que todos os indivíduos sem distinção de status ou classe possam receber o melhor padrão de atendimento considerando-se o escopo dos serviços sociais disponíveis.

### 1.3 - O gasto social

O gasto social é aquela parte do gasto público — qualquer que seja o nível de governo — que se destina a atender a demandas sociais. Geralmente, identificam-se funções específicas, então denominadas “sociais” para classificar tal gasto, o que engloba tanto sua natureza, quanto sua razão de ser (EUROSTAT,

1996)<sup>9</sup>. Assim, associa-se gasto público social a dispêndios por parte do governo relativos a aspectos diretamente relacionados aos sistemas de proteção social, ainda que não exclusivamente (educação, por exemplo). Apesar de haver uma tendência explícita à convergência no que tange a tal classificação, há que se reconhecer que não existe consenso.

Em alguns países, incluem-se no gasto social as despesas que não figuram em outros, como, por exemplo, iniciativas voltadas para a promoção da atividade agrícola para pequenos produtores familiares. Segundo normas da ESSPROS, tal ação diz respeito à política econômica. No caso brasileiro, a rubrica organização agrária consta do gasto social.

Por vezes, procede-se a uma determinada abertura do gasto que nem sempre é praxe. A título de ilustração, podemos mencionar o fato de a União Européia distinguir quatro categorias de gasto: i) benefícios; ii) custos administrativos; iii) transferências feitas entre sistemas ou regimes (fundos, por exemplo); e iv) o gasto pulverizado ou mais conhecido como miscelânea (despesas variadas, dificilmente classificáveis nas categorias anteriores). No Brasil, a forma como é desagregado o gasto social, pela leitura dos dados do orçamento social, impede estimar os custos administrativos. Estes não se constituem para nós em uma categoria de dispêndio em si e, portanto, não aparecem em separado.

As funções classicamente identificadas como sociais são: assistência, previdência, saúde, áreas de atuação que integram o escopo da chamada Seguridade Social, mas também saneamento, habitação, alimentação e nutrição, apoio às famílias, educação etc. Cabe registrar, mais uma vez, que não há uma classificação internacional padrão. Mais recentemente, o Sistema S foi incluído como função no Orçamento Social brasileiro.

Para Castro et al. (2003), a conceituação de Gasto Público Social (GPS), adotada a partir de Fernandes (2000, apud CASTRO et al. 2003, p. 7):

compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento de necessidades e direitos sociais e que corresponde ao pagamento dos custos de bens e serviços - inclusive bens de capital - e transferências, sem deduzir o valor de recuperação (depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos).

9. ESSPROS. Manual da União Européia.

Já o Gasto Social Federal (GSF), por sua vez,

deriva do conceito de GPS, e envolve os dispêndios diretamente efetuados pelo governo federal, bem como a transferência negociada de recursos a outros níveis de governo (estadual e municipal) ou a instituições privadas, referentes a programas e ações (projetos/atividades) desenvolvidos nas áreas de atuação sociais (CASTRO et al. 2003, p. 7).

Também o FMI (2003) tem se esforçado em harmonizar as categorias entre países que permitam análises comparativas de gasto social e gasto público em geral. A este respeito, instituiu uma classificação adotada internacionalmente e denominada GFS (Government Finance Statistics).

Finalmente, cabe identificar como são classificadas as modalidades do gasto social que integram o núcleo duro de qualquer tipo de sistema de proteção social:

1. Os benefícios monetários ou transferências diretas de renda: regulares (isto é, pagos a intervalos regulares) ou pagos em uma única parcela (ocasionais).
2. Os benefícios na forma de bens e gêneros ou serviços.

Uma subdivisão deve ser ainda assinalada, pois ambos os tipos supõem mecanismos distintos para a sua concessão:

1. Contributivos (sua concessão depende de contribuição prévia).
2. Não-contributivos sujeitos a comprovação de renda (sua concessão independe de contribuição prévia, mas está condicionada a determinadas características de nível de renda ou composição da família. Logo, atende a critérios de elegibilidade).
3. Não-contributivos universais (concessão garantida sem restrições).

Via de regra, todos os sistemas costumam combinar distintas modalidades de benefícios. O modelo combinatório vai definir o grau mais universal ou mais residual do sistema de proteção social.

---

## **2** O financiamento do sistema de proteção social

---

Se, tal como resume Glennerster (2003), a política social diz respeito à forma como as sociedades atendem às necessidades básicas de seus cidadãos ao longo do ciclo de vida de cada indivíduo, e se tais necessidades são em parte atendidas pelas famílias, em parte pelo mercado (o Estado assegurando aos pobres a renda que lhes falta), ou ainda através da provisão pública direta de determinados serviços, resta saber como são financiadas as políticas sociais —

quem paga e de onde provêm as receitas. Na outra ponta, há que se identificar como se gastam os recursos arrecadados com a finalidade de financiar o sistema de proteção social na sua totalidade.

A receita que permite financiar os sistemas de proteção social nas economias ocidentais provém de três fontes principais:

- Contribuições sociais dos empregados e autônomos.
- Contribuições sociais dos empregadores.
- Impostos e taxas (as assim chamadas contribuições do governo, de fonte fiscal).

A essas fontes se agregam outras receitas de peso marginal. Uma receita sempre possível é também o endividamento. Na verdade, a categoria “contribuições sociais de empregados e autônomos” inclui também contribuições voluntárias, feitas por pessoas que estejam ou não ocupadas.

A forma como se dá a distribuição dessas receitas para o financiamento do sistema de proteção social vai depender, em cada país, da história e do seu perfil institucional, este tendo resultado de escolhas recorrentes na matéria ao longo do tempo. Dados da EUROSTAT, de 2001, revelam que a contribuição social dos empregadores correspondia, em média (Europa dos 15), a 38,8% das receitas, contra 21,7% dos empregados e 36% de taxas e impostos<sup>10</sup>. Mas essa média esconde realidades bem distintas. Há países onde mais de 60% da receita da proteção social provém de carga fiscal, notadamente o Imposto de Renda, para evitar regressividade. É o caso da Dinamarca.

Cabe salientar, contudo, que mesmo a análise da fonte da receita não diz tudo sobre a maior ou menor regressividade do gasto. Se a maior parte da receita de um sistema de proteção social é de origem fiscal — o que leva a supor que os que mais contribuem são justamente aqueles com mais renda e patrimônio —, mas se são também os que mais contribuem que se beneficiam do dispêndio público, por meio de benefícios, bens e serviços providos pelo Estado, então se está gerando outro tipo de desigualdade. Em outras palavras, mesmo que os benefícios sejam financiados progressivamente, se os ricos usufruem mais do que proporcionalmente à sua contribuição e mais do que os pobres, o sistema pode se tornar regressivo.

Isso mostra que a mensuração das desigualdades é complexa — a desigualdade no gasto público (gasto *per capita*), a desigualdade no uso (acesso a bens e serviços), a desigualdade de custos (relativos aos usos) e a desigualdade de resultados (derivada da qualidade da oferta dos serviços públicos e

---

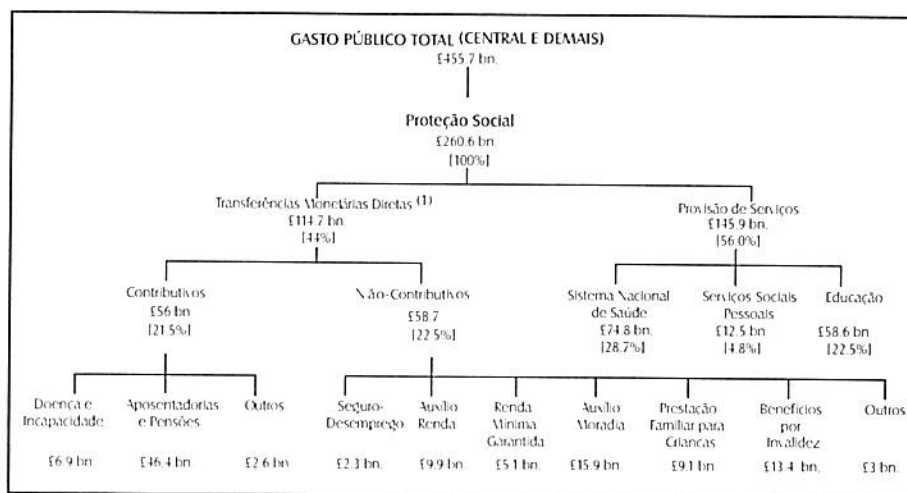
10. Ver, a esse respeito, EUROSTAT (2004, p. 84-90).



privados)<sup>11</sup> —, o que escapa sistematicamente às análises que se valem tão-somente da renda monetária declarada como *proxy* de bem-estar<sup>12</sup> a que estamos acostumados.

Para melhor interpretar o perfil do orçamento social pelo lado do gasto, vamos proceder ao seu detalhamento em quadros separados. O Quadro 1 indica as modalidades pelas quais se distribuem os dispêndios no âmbito do sistema de proteção social inglês (BARR, 2004, p. 8). A estrutura do gasto social inglês mostra-se bastante equilibrada, uma vez que 44% do orçamento social correspondem a transferências monetárias diretas — quase igualmente distribuídas entre contributivas (49%) e não-contributivas (51%) — enquanto os benefícios na forma de bens e serviços representam 56% dos dispêndios. Cabe observar que, apesar das reformas recentes na direção de políticas sociais de ativação — isto é, exigindo contrapartidas e, portanto, impondo condicionalidades para a sua concessão —, o gasto direto não-contributivo, e por isso mesmo de natureza compensatória, na Inglaterra é mais alto que o gasto contributivo e alcança 1/4 das despesas do sistema de proteção social.

**QUADRO 1** Orçamento inglês  
2003-2004



Fonte: Barr (2004, p. 8). *Escopo do Sistema de Proteção Social, UK, 2003/2004*.

(1) Os dados não contabilizam 12 bilhões de libras de crédito tributário cuja função é idêntica à das transferências diretas.

11. Ver Le Grand (1982, apud BARR, 2004).

12. Nem mesmo da renda observada via consumo.

O mesmo Quadro (2), feito para o caso brasileiro para 2004, indica que 78,4% de todo o gasto social destinam-se às transferências diretas monetárias, ou seja, a parcela do gasto social que deve financiar o sistema de saúde, capacitação, provendo serviços universais que podem garantir equidade de acesso a todos, caso sejam fornecidos com o mesmo padrão e na quantidade necessária em todo o país, corresponde a tão-somente 1/5 de todo o orçamento social. Ora, 73% do orçamento social são canalizados para o pagamento de benefícios de caráter contributivo, logo, direcionados àqueles que puderam contribuir como forma de prevenção contra o risco via mercado de trabalho. Isso indica o quão regressivo é o nosso gasto, sobretudo considerando que os benefícios mais expressivos dentro dessa rubrica são as aposentadorias do Regime Geral da Previdência Social e as do Regime Previdenciário de Servidores Públicos e Militares (RPPS). Uma parcela muito reduzida das transferências monetárias diretas destina-se ao pagamento de benefícios não-contributivos (5,8%). Portanto, a incidência redistributiva do gasto social é muito pequena, uma vez que a provisão de serviços públicos e as transferências diretas de cunho compensatório registram participação pequena. A estrutura do orçamento social do governo federal é fortemente concentrada em transferências diretas para quem pôde contribuir ao

**QUADRO 2** Orçamento Social do Governo Federal  
Brasil – 2004

ORÇAMENTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL			
		GASTO PÚBLICO TOTAL (1)	R\$ 908.177
		GASTO SOCIAL TOTAL	R\$ 248.848
GASTOS COM TRANSFERÊNCIAS DIRETAS		GASTOS COM PROVISÃO DE SERVIÇOS	
BENEFÍCIOS CONTRIBUTIVOS		BENEFÍCIOS NÃO CONTRIBUTIVOS	
Previdência (RGPS, RPPS)	R\$ 168.252	BI, IP, II, RVW e BPC	R\$ 13.612
Seguro-Desemprego	R\$ 7.276	Bolsas de Estudo	R\$ 919
Abono salarial	R\$ 2.298	<b>IOFM</b>	<b>R\$ 11.531</b>
Benefícios aos servidores federais	R\$ 2.659		
<b>IOFM</b>	<b>R\$ 180.485</b>		
		SERVIÇOS	
		Educação e Cultura	R\$ 12.119
		Saúde	R\$ 31.791
		Assistência Social	R\$ 2.621
		Organização Agrária	R\$ 2.382
		Política de Emprego e Renda	R\$ 556
		Saneamento Básico e Habitação	R\$ 1.357
		Sistema S (Senac, Sesc, etc.)	R\$ 3.000
		<b>IOFM</b>	<b>R\$ 53.832</b>
<b>% GASTO SOCIAL</b>		<b>% GASTO SOCIAL</b>	
Benefícios Contributivos: 72,5%		Benefícios Não Contributivos: 5,8%	
		Provisão de Serviços: 21,6%	

Fonte: Secretaria de Política Econômica & SIAFI - STN/CCONT/GEINC. *Orçamento Social do Governo Federal: 2001-2004*. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br>>.

(1) Todos os valores estão em milhões de R\$ 2004.

Nota: Não foram computadas aqui as despesas realizadas pelas esferas subnacionais.

longo da fase de atividade e deixa a desejar no que diz respeito à provisão de serviços públicos<sup>13</sup> de caráter universal.

Resta analisar agora como se estrutura o nosso sistema de proteção social, qual a sua forma de financiamento e o perfil do gasto. E, para isso, há que se resgatar as grandes mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, que inovou ao instituir um orçamento da seguridade social, antes inexistente, garantindo assim uma fonte regular e sustentável de recursos para financiar o sistema de proteção social.

---

#### O financiamento do sistema de proteção social brasileiro

---

A nova Carta Magna de 1988 vem refundar o sistema de proteção social brasileiro, ao instituir a Seguridade Social. Até então, o Brasil vinha adotando um modelo de proteção social bastante limitado, de caráter contributivo, restrito aos trabalhadores formais<sup>14</sup>. Oferecia serviços heterogêneos, fragmentados e desiguais na cobertura do risco e tão-somente a uma parcela muito restrita da população trabalhadora.

A despeito de sua cobertura ter-se ampliado significativamente a partir da década de 1970 por força do próprio crescimento econômico, que incorporava compulsoriamente novas levas de trabalhadores urbanos ocupados em atividades regulamentadas — a chamada “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) —, o sistema de proteção social seguia marcado por altos níveis de exclusão. Vários segmentos ocupacionais, como os informais, a grande maioria dos rurais, domésticas e autônomos, não tinham direito legal à proteção por não serem cidadãos contribuintes. Os governos militares, preocupados em modernizar também o setor previdenciário e da saúde, iniciam um processo de centralização administrativa que teve alguns méritos, tais como uniformizar padrões (valores de benefícios e forma de cálculo do benefício comum, quebrando, em parte, a lógica da “categoria”). Para Teixeira (1994) foi um primeiro passo na direção de um sistema universal. Dito isso, reconhece o autor que a unificação do sistema expressou mais uma escolha pela eficiência do que verdadeiramente pela universalidade, pois acabou prevalecendo uma concepção setorialista. Ainda nas suas palavras, até 1988, dominou entre nós uma concepção de

---

13. Atenção para o fato de que o gasto com educação contabilizado no orçamento do governo federal está subestimado, uma vez que a maior parte dele é de competência dos estados e municípios e repassado por meio de transferências intergovernamentais.

14. Berenice Couto (2004) em seu livro sistematiza as características institucionais do nosso sistema pré e pós-1988.

seguro, em base individual, com desdobramentos em caráter privado, regime de capitalização, com a base de incidência sendo a folha de salários (85% das receitas do sistema no período) e administração financeira própria.

Com a criação da Seguridade Social (Capítulo II do título VII da Constituição), o Brasil abandona a perspectiva securitária, de inspiração bismarkiana, que caracterizava o modelo anterior, inacabado e fragmentado, caminhando na direção da prevenção — princípio dos modelos universalistas — e da segurança contra o risco. A grande transformação aqui, como bem destaca Werneck Vianna (1998), repousa na transição da idéia de seguro (sempre contributivo) para a da segurança (que implicaria a cobertura universal sem o pressuposto da contribuição obrigatória). Um e outro princípio, lembra a autora, são perpassados pelos mesmos valores de solidariedade, acionados quando o mercado coloca indivíduos e famílias em dificuldade. Entretanto, têm objetivos, perfis e formas de funcionamento completamente distintos. Na visão da Seguridade Social consagrada na Constituição de 1988, o risco deixa de ser um problema meramente individual e se constitui numa responsabilidade pública, social, coletiva. A definição de Werneck Vianna (1998) para Seguridade Social é a de

um pacto pelo qual os desiguais habitantes de um país reconhecem na cidadania uma medida de igualdade, não apenas formal, mas substantiva, que a todos capacita ao gozo do patrimônio comum de uma vida digna e civilizada.

A Constituição de 1988 estabelece, assim, um novo sistema público de proteção social, que garante a “compensação das necessidades não sancionadas pelas relações salariais” (WERNECK VIANNA, 1998), rompendo com o padrão anterior, de cidadania regulada ou ocupacional.

Pelo artigo 194, a Seguridade Social se caracteriza por ser um “conjunto integrado de ações e iniciativas, dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. A saúde torna-se um direito universal de responsabilidade do Estado, sem vinculação contributiva; a assistência deve ser prestada a quem dela necessitar, sem contribuição prévia, mas sem ser de fato um direito universal, pois tem um perfil fortemente seletivo; e a previdência tem seu acesso regulado por contribuições. O novo Sistema de Seguridade Social consolida, em princípio:

- universalidade da cobertura e atendimento;
- uniformidade dos benefícios;
- seletividade e distributividade da proteção;
- irredutibilidade dos valores pagos;
- eqüidade na participação no custeio;

- diversificação da base de financiamento;
- envolvimento das comunidades nas decisões;
- caráter democrático e descentralizado da gestão.

Além disso, como destaca Fagnani (2005, p. 247), a Seguridade também incorporou

o seguro-desemprego, dada sua inclusão como benefício previdenciário (art. 201, IV), bem como o fato de que os recursos do PIS-PASEP destinados ao seu financiamento integram o orçamento da Seguridade Social.

Uma das novas conquistas consistiu na obrigatoriedade de elaboração do Orçamento da Seguridade Social, que integra a Lei Orçamentária Anual (LDO)<sup>15</sup>. Esta abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (art.165, 5º).

Pela Constituição, a sociedade, no seu conjunto, deve financiar de forma direta e indireta a seguridade social, “nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, e dos Municípios (ou seja, receitas públicas não-vinculadas), e das seguintes contribuições sociais”:

- dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro;
- dos trabalhadores (assalariados, autônomos e contribuições voluntárias);
- sobre a receita de concursos e prognósticos.

Fagnani (2005, p. 249) recorda:

um dos argumentos em defesa do Orçamento da Seguridade Social era que ele proporcionaria o maior controle social sobre recursos que financiavam as políticas sociais. Em tese, a consolidação dessas fontes e dos respectivos usos numa única peça orçamentária, sujeita ao acompanhamento do Congresso Nacional, proporcionaria maior “transparência” e controle sobre o uso dos recursos destinados ao gasto social.

Ocorre que isso acabou não acontecendo e, como reconhece o autor e como demonstraremos a seguir, acabaram acontecendo desvios para outra área, comprometendo a eficácia e a efetividade do novo sistema e fazendo surgir o *fantasma do déficit*, que soa alertas anti-redistributivos.

---

15. A LDO inclui, além do OSS, o “orçamento fiscal”, o “orçamento de investimentos das empresas estatais”.

Para melhor identificar as receitas que integralizam o Orçamento da Seguridade Social, que se constitui no orçamento do nosso sistema de proteção social, vamos analisar o balanço orçamentário realizado para o ano de 2005 pela Fundação ANFIP. Nesse detalhamento (Tabelas 1 e 2), que incorpora os regimes próprios, a saber RJU e regimes previdenciários dos servidores de estados e municípios e dos militares, além do tipo de receita, figuram seus valores.

As contribuições de empregados, autônomos e empregadores formam a principal receita previdenciária líquida (39,3% do OSS). Sua utilização não pode se prestar a nenhuma outra finalidade senão ao pagamento de benefícios. A segunda receita de maior peso, 31,2% do OSS, é a COFINS<sup>16</sup>. Essas duas fontes somam cerca de 70% de todo o Orçamento da Seguridade. A COFINS, cuja alíquota mais que dobrou em 2004, é o segundo maior tributo sobre o consumo<sup>17</sup>, com incidência sobre todas as classes de renda. Salvador (2007) constata que

enquanto o montante de tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal cresceu, em termos reais, 101,62%, no período de 1996 a 2005, a Cofins evoluiu 162,09%, saindo de uma arrecadação de R\$ 34,3 bilhões, em 1996, para R\$ 89,9 bilhões, em 2005.

Outra receita que também cresceu foi a CPMF<sup>18</sup>, terceira maior fonte de receita para o OSS (9,8%). Seu crescimento foi de 147% entre 1997, data de sua criação, e 2005. Ainda segundo Salvador (2007):

o aumento da carga tributária brasileira foi obtido, basicamente, com tributos cumulativos sobre o consumo, como a Cofins e a CPMF, além do aumento não legislado do Imposto de Renda das Pessoas Físicas (IRPF), congelando a tabela e as deduções do Imposto de Renda (IR). A elevação da arrecadação tributária, no entanto, não se destinou para os serviços públicos, mas para cobrir — e apenas em parte — os juros e a amortização da dívida pública, que cresceu exponencialmente nos últimos dez anos.

Qual terá sido o comportamento da arrecadação previdenciária direta, considerando-se o elevado grau de informalidade no país? O Gráfico 1, disponibilizado no *site* da ANFIP, revela que, após um período de estagnação (2000-02),

16. Contribuição para o financiamento da Seguridade Social, cuja alíquota geral passou de 3% (a partir de 01/02/2001) para 7,6% (a partir de 01/02/2004).

17. A COFINS representa, em 2005, 12,8% da carga tributária total, só sendo superada pelo ICMS, tributo também de incidência sobre o consumo, cuja participação na carga tributária é de 22,6%.

18. Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

as contribuições de empregados e empregadores cresceram 20% em apenas dois anos, passando de R\$ 90 bilhões em 2003 para R\$ 108,4 bilhões em 2005. Logo, por esse lado, também aumenta a receita do OSS.

A informação mais interessante, porém, reside no resultado final apurado, que mostra não existir déficit no OSS, pois, mesmo com a inclusão das receitas e despesas dos regimes próprios (funcionalismos e militares), o OSS é superavitário (em 2005, na ordem de R\$ 28 bilhões). Na verdade, considerando-se tão-somente o RGPS, o Regime Geral da Previdência Social, não sendo, portanto, computadas as despesas dos regimes próprios de previdência, o OSS é

**TABELA 1** Receitas realizadas do Orçamento da Seguridade Social, incluindo as contribuições dos Regimes Próprios  
Brasil – 2005

Receitas da Seguridade Social incluindo Regimes Próprios	R\$ milhões
<b>Receita de Contribuições Sociais</b>	<b>275.170,00</b>
Receita Previdenciária Líquida	108.434,00
COFINS	86.855,40
CPMF	29.001,20
CSLL	25.048,50
PIS/PASEP	21.382,50
Concursos de Prognósticos	1.564,30
Contribuições para correção do FGTS	2.884,10
<b>Recursos Próprios dos Órgãos da Seguridade</b>	<b>1.882,40</b>
Ministério da Previdência Social	797,60
Ministério da Saúde	987,40
Ministério do Desenvolvimento Social	97,40
<b>Contrapartida devida do Orçamento Fiscal para EPU</b>	<b>1.052,00</b>
<b>Receita dos Regimes Próprios</b>	<b>14.048,60</b>
Cont. servidores ativos, inativos e pensionistas	4.188,90
Contribuição da União – relativa aos servidores	8.377,90
Contribuição dos Militares (pensões)	1.061,40
Saúde militar	420,40
<b>Receita Total (incluindo Regimes Próprios)</b>	<b>292.153,00</b>

Fonte: Unafisco apud SIAFI e MPS.

superavitário em R\$ 56,8 bilhões, como demonstra o Gráfico 2, de autoria da Fundação ANFIP. De fato, desde 2001, o OSS tem registrado *superavit* anuais superiores a R\$ 30 bilhões (Gráfico 2).

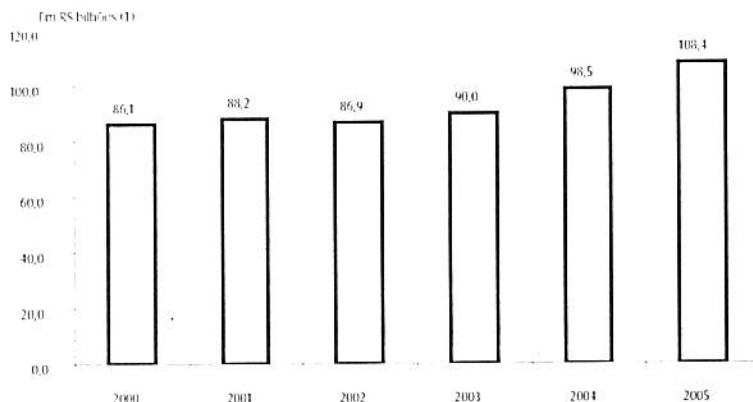
**TABELA 2** Despesas liquidadas da Seguridade Social, incluindo as relativas aos Regimes Próprios, e apuração do Resultado  
Brasil – 2005

Despesas da Seguridade Social incluindo Regimes Próprios	R\$ milhões
1) Benefícios Previdenciários	146.839,70
Benefícios previdenciários urbanos	119.649,90
Benefícios previdenciários rurais	27.189,80
2) Benefícios Assistenciais	9.335,10
Benefícios assistenciais – LOAS	7.540,00
Benefícios assistenciais – RMV	1.795,10
3) Ações e serviços de Saúde e demais despesas do MS	34.517,40
4) Ações de assistência social e demais despesas do MDS	1.715,80
5) Benefícios de transferência de renda	6.768,90
6) Custeio e Pessoal ativo MPS e INSS	3.404,10
7) Outras ações (executados na Educação, Justiça, Agricultura, Integração, Defesa e outros órgãos)	2.489,40
8) Benefícios e outras ações do FAT	11.921,60
9) Complementação FGTS	3.178,00
10) EPU – Benefícios de Legislação Especial	1.052,00
<b>Despesa dos regimes próprios</b>	<b>42.562,70</b>
EPU – Servidores Civis	26.116,00
EPU – Militares	14.745,80
EPU – Transferências (DF, RJ e ex-territórios)	1.700,90
<b>Despesa Total (incluindo regimes próprios)</b>	<b>263.784,70</b>
<b>Resultado (Receita Total – Despesa Total)</b>	<b>28.368,30</b>

Fonte: Unafisco apud SIAFI e MPS.



**GRÁFICO 1** Evolução da Arrecadação Previdenciária Líquida  
Brasil – 2000-2005



Fonte: Fundação ANFIP.

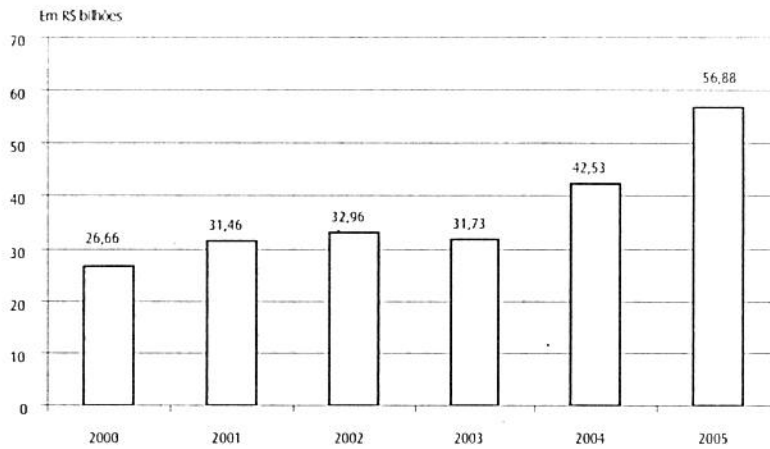
(1) Atualizados pelo INPC a preços de dez. 2005.

Na prática, o *superavit* é menor em razão do corte de receita imposto pela DRU (Desvinculação da Receita da União<sup>19</sup>), instituída desde 1994, então com outra denominação. O Gráfico 3, também de autoria da ANFIP, dá a real dimensão desse corte, embora prove que, mesmo após a desvinculação de 20% do OSS para fins outros que o financiamento do bem-estar da população, o OSS não registra *deficit*, além de ter aumentado em cerca de 40% entre 2004/05. Em 2005, o *superavit* (saldo após aplicação da DRU) foi de R\$ 24,8 bilhões.

Por que, então, se prega aos quatro ventos o *deficit* previdenciário já que o orçamento da Seguridade Social é superavitário antes e depois de aplicada a DRU? A Tabela 3 esclarece o imbróglio, tomando como exemplo 2004 e 2005. Depreende-se da referida tabela que, nos dois anos em questão, a arrecadação previdenciária líquida oriunda das contribuições de empregados, autônomos e empregadores foi inferior às despesas decorrentes do pagamento de benefícios pelo RGPS (regime geral). Logo, se o OSS não incluísse receitas públicas não-vinculadas (taxas e impostos) e outras modalidades, existiria um *deficit*, estima-

19. A DRU procede de uma Emenda Constitucional que autoriza a desvinculação de 20% de todos os impostos e contribuições federais, formando uma fonte de recursos livre de carimbos. Inicialmente denominada Fundo Social de Emergência e, posteriormente, Fundo de Estabilização Fiscal, vigorou até 31 de dezembro de 1999. A partir do ano 2000, foi reformulado e passou a se chamar DRU - Desvinculação de Recursos da União, tendo sua prorrogação aprovada pelo Congresso Nacional até 2007. Tem servido para a formação do *superavit* primário do Governo, que serve fundamentalmente para pagar juros da dívida.

**GRÁFICO 2** Evolução do Superávit da Seguridade Social, excluindo a DRU  
Brasil – 2000-2005

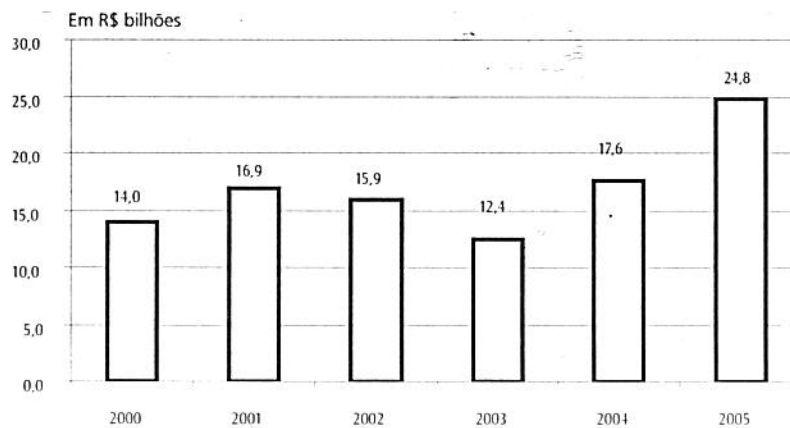


Fonte: Fundação ANFIP.

do em 28,2 bilhões em 2004, e em R\$ 29,6 bilhões em 2005 pela Fundação ANFIP, o que equivaleria a aproximadamente 1,5% do PIB.

Isso é problema? Seria se não houvesse um regime de financiamento que incluísse outras fontes de receita. O Brasil, nesse aspecto, não é exceção. Nos países onde foram instituídos e consolidados sistemas de proteção social efica-

**GRÁFICO 3** Evolução do Superávit da Seguridade Social, após a DRU  
Brasil – 2000-2005



Fonte: Fundação ANFIP.

**TABELA 3** Receitas da arrecadação previdenciária e despesas com benefícios do RGPS  
Brasil – 2004-2005

Indicadores	2004	2005	Variação (%)
	(Em R\$ bilhões)	(Em R\$ bilhões)	
Arrecadação previdenciária líquida	93,77	108,43	15,60
Despesa com benefícios do RGPS	125,75	146,01	16,10
Pagamento de sentenças judiciais	3,02	4,09	35,40
Restituições de benefícios não desembolsados	0,68	3,89	472,10
Despesa real com benefícios do exercício	122,05	138,03	13,10
Saldo coberto com outros recursos da Seguridade Social	28,28	29,60	4,70
% PIB	1,60	1,53	-4,60

Fonte: MPS, Fluxo de Caixa do INSS, SIAFI e IBGE. Site da UNAFISCO, 2006.

zes, a forma de financiar as despesas previdenciárias não se dá exclusivamente com recursos oriundos de contribuição direta de trabalhadores e empregadores. Lavinas e Garson (2003) afirmam:

na Bélgica 50% dos gastos (em 2000), inclusive aqueles associados a funções previdenciárias, eram financiados por contribuições das empresas e somente 25% provinham de receitas não vinculadas (fiscais). Na Noruega ocorre praticamente o inverso<sup>20</sup>. Trata-se, nos dois casos, de países onde o padrão de universalização é altamente disseminado, assim como na Alemanha, onde as três fontes principais de financiamento praticamente se equiparam. Na Inglaterra, onde o caráter focalizado, com contrapartidas, dos programas sociais é mais acentuado, as contribuições das empresas somam 30% do financiamento, já na França, mais universalista e incondicional, tal percentual é de 46%. Portanto, o maior ou menor grau de universalização das políticas sociais depende da forma de financiamento, se mais dependente de impostos e taxas, ou de contribuições de empresas e empregados.

O sistema é globalmente financiado por distintos tipos de receita, com participação crescente (embora não majoritária) das de origem fiscal (*fiscal welfare*<sup>21</sup>) em razão das mudanças no mercado de trabalho.

20. Na verdade, na Noruega as participações eram de cerca de 25% e 60%, respectivamente.

21. Ver, a esse respeito, Titmuss (apud ALCOCK et al., 2001).

Em conseqüência, o problema da previdência hoje no Brasil não reside na existência de um *deficit*, nem na explosão da demanda (o número de pessoas com idade acima dos 60 anos, logo, público-alvo potencial de benefícios previdenciários, gira em torno dos 15 milhões) ou mesmo da pressão por parte da população pobre, que pode requerer, se idosa ou portadora de alguma deficiência, um benefício não-contributivo (BPC<sup>22</sup>). O grau de cobertura do público-alvo da política assistencial é elevado<sup>23</sup> e a demanda não-atendida,<sup>24</sup> relativamente pequena. Não bastasse tudo isso, o Brasil beneficia-se, neste momento, do chamado “bônus demográfico” ou “dividendo demográfico”<sup>25</sup>, em que o número de jovens e idosos é relativamente reduzido *vis-à-vis* a população em idade de trabalhar e apta para tal. Isso significa dizer que a razão de dependência caiu muito e é, hoje, baixa, o que permitiria às famílias e indivíduos, caso as políticas econômicas e sociais os apoiassem, elevar sua poupança e, assim, gerar recursos para a retomada do investimento público de médio e longo prazo.

Logo, o nó da questão reside não no “falso *deficit* da previdência”, mas nos problemas ligados à informalidade latente e estrutural que restringe a nossa densidade contributiva, fazendo com que apenas metade da força de trabalho ativa e ocupada integre o sistema de proteção social na condição de contribuinte. No outro extremo, o sistema fiscal segue sendo regressivo e criando obstáculos para associar desenvolvimento econômico e desenvolvimento social.

A Tabela 2 apresenta também os dispêndios efetuados no âmbito do OSS por grandes rubricas. Dentre as constatações mais importantes, podemos mencionar:

- a) 43,3% de todo o gasto do OSS (incorporando-se as despesas com os regimes próprios) destinam-se ao pagamento de benefícios previdenciários contributivos, urbanos e rurais<sup>26</sup>, que reúnem distintos tipos de

22. Benefício de Prestação Continuada, garantido pela Constituição de 1988, a partir da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social), a todas as famílias com renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário-mínimo e presença de idosos com idade acima dos 65 anos ou algum portador de deficiência. O BPC é um direito garantido a todo indivíduo que atende aos critérios de elegibilidade, e é deferido pelo INSS.

23. Ver, a esse respeito, Lavinias (2005).

24. De fato, ela tende a aumentar se a linha de pobreza for medida pelo salário-mínimo, que vem sendo reajustado e tendo ganhos reais nos últimos tempos, o que contribui para a queda da pobreza e a redução das desigualdades. A esse respeito, seria necessário estabelecer uma outra linha de pobreza, que não o salário-mínimo, para a concessão de benefícios. Ver Lavinias (2005).

25. Ver, a esse respeito, Martine e Diniz (2006).

26. Os benefícios rurais que foram equiparados ao piso dos urbanos com a Constituição de 1988 são de caráter contributivo, pois há recolhimento de contribuição com base no bloco do produtor rural para os produtores familiares e para os assalariados rurais formais. No entanto, sua base contributiva é inferior ao gasto anual com benefícios. A perequação se faz no interior do RGPS que transfere recursos automaticamente para os inativos

benefícios, como aposentadorias e pensões, salário-maternidade, auxílio-doença e outros.

- b) Os benefícios assistenciais não-contributivos que cobrem o BPC e a antiga renda mensal vitalícia representam 3,5%. Se a eles agregarmos as despesas com programas do tipo Bolsa-Família (rubrica “benefícios de transferências de renda”), teremos um percentual de 6,1% do gasto da SS voltado para transferências de renda monetárias a pessoas pobres, sujeitas à comprovação de insuficiências de renda. Só isso já demonstra que, em 2005, o que vai para ações compensatórias, cujos beneficiários são a parcela mais destituída da população, é uma fração muito pequena do gasto da SS. Se adicionarmos um resíduo (miscelânea) denominado “ações de assistência social e demais despesas do MDS”, então elevaremos tal percentual para 6,75%.
- c) Se compararmos as despesas dos regimes próprios (servidores federais e militares) com a sua receita contributiva, fica patente a existência, aqui sim, de um enorme *deficit*. De fato, a alíquota de contribuição dos militares é única, de 9%, enquanto a dos servidores é de 11%, embora exista uma grande dispersão salarial no interior dessas categorias, que se beneficiam, aliás, da segurança do emprego. Com isso, o RGPS tem de repassar ao RPPS 2/3 dos recursos necessários ao pagamento de benefícios, pois a capacidade contributiva dos servidores e militares corresponde apenas a 33% do gasto previdenciário.

A Tabela 4, tomada de outra fonte, indica que, no período 2001-2004, houve um aumento real de quase 30% no gasto direto com transferências monetárias de renda e que, nessa modalidade de gasto, foram os benefícios assistenciais que progrediram mais rapidamente, pois seu volume aumentou em 74% contra 26% no caso dos benefícios contributivos sem critério de renda. Apesar desse crescimento mais expressivo, as transferências de renda não-contributivas mantêm uma participação modesta no total das transferências monetárias: 7,5% em 2004 contra 5,5% em 2001. Aí estão compreendidos benefícios como o BPC (LOAS), a renda mensal vitalícia restante e todos os programas hoje centralizados sob o *label* do Bolsa-Família. Como se pode depreender dessa mesma Tabela, 92% de todas as transferências são de cunho contributivo, o que revela o perfil pouco distributivo do gasto social direto na forma de renda monetária.

---

rurais, com base em princípios de solidariedade. Esse efeito altamente redistributivo, que leva a uma forte redução da proporção de pobres nas áreas rurais, é entendido por alguns como “efeito assistencial”, o que tem alimentado um debate sobre a propriedade de inclusão das aposentadorias rurais no item “benefícios assistenciais”, o que não seria adequado.

**TABELA 4** Transferências diretas de renda  
Brasil – 2001-2004

Indicadores	Valores Constantes de 2004 (Em milhões de R\$) (1)				Variação Real 2001-2004 (%)
	2001	2002	2003	2004	
<b>Total</b>	<b>148.132</b>	<b>162.810</b>	<b>176.896</b>	<b>191.213</b>	<b>29</b>
Contributivas sem Critério de Renda	131.101	142.883	153.980	165.291	26
Contributivas com Critério de Renda	8.771	9.947	10.982	11.526	31
Não-Contributivas com Critério de Renda (Assistência)	7.753	9.447	11.042	13.477	74
Não-Contributivas sem Critério de Renda	507	533	893	919	81

Fonte: Orçamento Social do Governo Federal: 2001-2004.  
(1) Deflator utilizado: Deflator implícito do PIB.

O gasto social implica também transferências indiretas e deduções ou isenções fiscais, que correspondem às chamadas “renúncias tributárias, subsídios, empréstimos e ajuste patrimonial”. As renúncias tributárias, tais como deduções de IRPF, entidades sem fins lucrativos, empréstimos no âmbito do PROCER, correspondem a cerca de 55% desse gasto indireto (que soma, em 2004, R\$ 31 bilhões, o que equivale a 12,5% de todo o orçamento social do Governo Federal).

Sem dúvida, há que se ampliar a densidade contributiva para consolidar o Orçamento da Seguridade Social e modificar as regras de acesso a benefícios contributivos<sup>27</sup>. Contudo, há também que se modificar a estrutura do orçamento social no Brasil se quisermos fortalecer sua incidência redistributiva, hoje ainda tímida.

27. Reportar-se ao artigo de Milko Matijascic a esse respeito, nessa coletânea.

## Referências bibliográficas

---

- ALCOCK, P. et al. *Welfare and Wellbeing*. Richard Titmuss's contribution to social policy. London: Policy Press, 2001.
- BARR, N. *The Economics of the Welfare States*. 4<sup>th</sup> edition. London: Oxford University Press, 2004.
- BERTRANOU, F. Desarticulación o subordinación? Protección social y mercado laboral en América Latina. In: \_\_\_\_\_. (Ed.). *Protección Social y Mercado Laboral*. Santiago: OIT, 2004.
- BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Ed.). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- CARDIM, F.C. Keynes and the Reform of Capitalist Social Order. Rio de Janeiro: UFRJ - IE, 2006. Mimeografado.
- CASTRO, J.A. et al. *Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001*. Brasília: Ipea, 2003. 55 p. (Texto para discussão, 988).
- COUTO, B.R. *O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?* São Paulo: Cortez, 2004.
- ESPING-ANDERSEN, G. The Three Worlds of Welfare Capitalism. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Ed.). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.
- ESPING-ANDERSEN, G. Towards a new good society, Once again? In: ESPING-ANDERSEN, G. et al. *Why we need a new Welfare State*. London: Oxford University Press, 2002.
- EUROSTAT. *European Social Statistics, Social Protection, Expenditures and Receipts (1992- 2001)*. 2004.
- EUROSTAT. *ESSPROS Manual*. European Commission, 1996.
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002)*. Entre a cidadania e a caridade. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2005.
- FMI. *Government Finance Statistics Manual*. 2003.
- GARSON, S. Brazil: the need of intergovernmental cooperation in urban development. [s.l.]: 2002. 22 p. Mimeografado.

GLENNESTER, H. *Understanding the Finance of Welfare*. London: Policy Press, 2003.

LAVINAS, L. Salário mínimo, linha de pobreza e benefícios assistenciais: desvincular é preciso? In: BALTAR, P. et al. *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas, Unicamp - Instituto de Economia, 2005. p. 121-136.

LAVINAS, L.; GARSON, S. Gasto social no Brasil: transparência, sim, *parti-pris*, não! *Econômica*, v. 5, n. 1, p. 145-162, jun. 2003. (Número especial sobre Gasto Público no Brasil).

MARQUES, R.M. Salário mínimo, seguridade social e combate à pobreza. In: BALTAR, P. et al. *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas, Unicamp - Instituto de Economia, 2005.

MARSHALL, T. Citizenship and Social Class. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Ed.). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.

MARTINE, G.; DINIZ, J.E. A dinâmica demográfica brasileira. *O Globo*, Rio de Janeiro, 25 jul. 2006. Rubrica Opinião, p. 7.

MEDEIROS, C.A. Salário mínimo e desenvolvimento econômico. In: BALTAR, P. et al. *Salário mínimo e desenvolvimento*. Campinas, Unicamp - Instituto de Economia, 2005.

SALVADOR, E. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? SICSÚ, J. *Arrecadação, de onde vem? Gastos Públicos, para onde vão?* São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2007. No prelo.

SPICKER, P. Social insecurity and social protection. In: EDWARDS, R.; GLOVER, J. *Risk and Citizenship*. London: Routledge, 2001. p. 19-30.

STIGLITZ, J.; WALSH, C. *Introdução à macroeconomia*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2003.

TEIXEIRA, A. Do seguro à seguridade: a metamorfose inconclusa do sistema previdenciário brasileiro. Rio de Janeiro: UFRJ - IEI, 1994. (Texto de Discussão, n. 249).

UNAFISCO SINDICAL. *Carga Tributária Federal aumentou em 2005*. Disponível em: < [http://www.unafisco.org.br/estudos\\_tecnicos/2006/A9376.htm](http://www.unafisco.org.br/estudos_tecnicos/2006/A9376.htm) > .

WERNECK VIANNA, M.L. *A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil*. Estratégias de Bem-Estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: IUPERJ/UCAM; Ed. Renan, 1998.



Parte significativa da literatura econômica e algumas experiências têm mostrado a necessidade das políticas macroeconômicas como instrumentos promotores do crescimento e da geração de emprego e renda. As políticas sociais demonstraram sua eficácia principalmente na Europa pós-Segunda Guerra Mundial, onde as desigualdades sociais se equilibraram em níveis socialmente justos e onde foi construída uma estrutura de bem-estar para todos. O objetivo deste capítulo é mostrar as relações existentes entre essas duas formas de política, tanto do ponto de vista teórico quanto fazendo uma análise, ainda que preliminar, do caso brasileiro. Como as políticas sociais, em geral, exigem gastos públicos, a análise dessa relação se torna fundamental, já que ações macroeconômicas podem impor restrições ao uso do orçamento para fins de política social. A conclusão do capítulo é de que as políticas sociais de gastos públicos somente serão bem-sucedidas se houver espaço no orçamento, deixado pela ação das políticas macroeconômicas, para que possam ser implementadas.

O capítulo está estruturado em mais cinco seções. Nas duas primeiras mostra-se que a atuação do Estado e do governo é necessária para que empregos e bem-estar social sejam gerados e que, em contrapartida, suas ausências na economia (ou seja, quando esta é deixada ao acaso e, portanto, predomina o “darwinismo” da pura concorrência) provocaria a emergência de pontos de equilíbrio aquém do pleno emprego e sem segurança social. Na terceira seção busca-se descrever as relações existentes entre as políticas monetária, cambial e fiscal e as políticas

---

1. Professor do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

sociais. Nas três últimas seções é feita uma análise do caso brasileiro, em que se mostra que principalmente a política monetária tem criado dificuldades para a realização de políticas sociais mais eficazes.

---

## 1 O papel do Poder Público e a economia

---

O debate sobre a necessidade de o governo e o Estado realizarem intervenções na economia surgiu de forma bem sistematizada com a publicação dos trabalhos do economista inglês John Maynard Keynes nas décadas de 20, 30 e 40 do século passado. A partir de então, foi proposto que a vida privada deveria se tornar mais segura a partir de iniciativas públicas universalizantes. A segurança aqui referida era o acesso regular à renda, especialmente na forma de salário. A idéia subjacente era de que o trabalho era um direito do cidadão e um dever do Poder Público. Antes de Keynes, era amplamente aceita a visão de Adam Smith.

No âmbito da teoria econômica, a discussão inicial anterior a Keynes, sobre o papel do Estado, foi, em certa medida, abordada de forma sistematizada e ampla por Adam Smith em sua clássica obra *A riqueza das nações*, de 1776. Nela, Smith tentou mostrar que a economia tem uma lógica própria: os agentes econômicos, buscando satisfazer seus interesses individuais, espontaneamente organizam a economia de forma eficiente, ótima. Tal abordagem ficou conhecida pela imagem metafórica da *mão invisível*. Esta seria representada pelo conjunto de forças individuais operando na mais pura concorrência para realizar as necessidades de vendas (oferta) e compras (demanda) — portanto, satisfazendo em sua plenitude os desejos individuais. Os mais produtivos venderiam maiores quantidades a preços menores e, portanto, suas capacidades de acumular riquezas seriam também maiores. Cabe ressaltar, no entanto, que tais capacidades seriam apenas uma recompensa por suas habilidades individuais. Portanto, os mais produtivos tenderiam a enriquecer, enquanto os menos eficientes tenderiam a sofrer e a desaparecer.

Na visão smithiana, o Estado seria um corpo estranho, com capacidade de interferir e atrapalhar a realização de impulsos, necessidades e recompensas individuais consideradas naturais. O Estado, utilizando-se de regras e/ou políticas governamentais, segundo a visão dos smithianos dos dias de hoje, unicamente seria capaz de melhorar a vida de uns em detrimento da qualidade de vida de outros. Por exemplo, a concessão de subsídios seria necessariamente uma transferência deformadora, um privilégio que retira parte da remuneração

considerada justa dos mais habilidosos para recompensar indivíduos e/ou empresas não merecedoras, porque inábeis.

Nos dias de hoje, a teoria macroeconômica de base smithiana desenvolveu todo o seu arcabouço com base na abordagem da mão invisível. Concluiu que a interferência pública na economia, além dos privilégios individuais já mencionados, gera os mais graves problemas econômicos, como, por exemplo, a inflação e até mesmo crises cambiais. O governo é considerado sempre irresponsável e gastador — portanto, gerador de inflação. Até mesmo aquela política de governo que tenta formar reservas internacionais para defender a moeda do país contra ataques especulativos amplia a liquidez da economia gerando inflação. Se o governo enxuga a liquidez vendendo títulos públicos, amplia a relação dívida/PIB, o que pode estimular a fuga de capitais, fazendo emergir uma crise cambial.<sup>2</sup>

Segundo a visão econômica smithiana moderna, a taxa de câmbio e os capitais devem estar livres. Se movimentos bruscos de capitais ocorrerem, provocando flutuações abruptas e acentuadas na taxa de câmbio, é porque foi implementada alguma política governamental (de gastos públicos ou de redução de juros) considerada indevida pelo mercado financeiro. A receita smithiana consiste em ter um Estado mínimo (fraco, desaparelhado) e um governo de mãos atadas (isto é, sem capacidade de realizar políticas macroeconômicas), criando, sob tais condições, um ambiente onde a mão invisível possa operar livremente. Esse clichê dos dias de hoje não é novo, é de aproximadamente 1751, e foi cunhado pelo Marquês d'Argenson, que dizia: “para governar melhor, é preciso governar menos”<sup>3</sup>.

John Maynard Keynes, em seu texto de 1926, “The End of Laissez-faire”, e em sua obra mais conhecida, *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*, de 1936, concluiu, diferentemente do que afirmam os adeptos da mão invisível, que a racionalidade individual não produz necessariamente o melhor resultado para a sociedade. Quando os empresários decidem não investir na produção por causa da incerteza de lucro futuro, causam desemprego; e quando a concorrência

2. A dívida pública computada na relação dívida/PIB é a dívida líquida, de forma que a simples aquisição de reservas não faz aumentar essa relação: tal relação tenderia a aumentar no caso de emissão de títulos porque é necessário o pagamento de juros para que títulos sejam demandados pelo setor privado. Seriam os juros pagos que pressionam a relação dívida/PIB para cima.

3. Esta frase de Marquês d'Argenson foi citada por Keynes (1984, p. 112). Ele cita ainda, no mesmo artigo, algumas palavras de F. Bentham, proferidas também no século XVIII, que reforçam a idéia de que “para governar melhor, é preciso governar menos”: “a regra geral é que nada deve ser feito ou tentado pelo governo: o lema do governo [...] deveria ser: ficar quieto [...] A exigência feita pela agricultura, indústria e comércio aos governos é tão modesta e razoável quanto a que Diógenes fez a Alexandre: — Saia da minha frente”.

é pura (isto é, sem regras), os menores são impedidos de crescer, gerando, com o passar do tempo, falências empresariais e desemprego.

O desemprego e a conseqüente redução da renda do trabalhador, que resulta de decisões econômicas individuais *racionais*, mas anti-sociais, contribui para gerar, entre várias distorções, desigualdades de acesso ao crédito (por exemplo, para a aquisição de moradia digna) e dificulta o acesso aos serviços básicos de educação e saúde, se estes não são oferecidos de forma gratuita, universalizada e com qualidade pelo Estado. Como conseqüência, as rendas e trajetórias sociais das famílias tendem a se diferenciar bastante. Dessa forma, as transferências de riquezas entre gerações (as heranças) tendem a ser maiores; e tendem a se agravar, assim, as diferenças de recompensas resultantes das diferenças de habilidades e oportunidades a níveis socialmente injustos e inaceitáveis. A concorrência pura e o desemprego geram diferenças de rendas e estoques de riquezas absolutamente exageradas e, portanto, inegavelmente injustas. Assim, embora possa ser considerada apenas um primeiro passo, a promoção do pleno emprego é a melhor e mais eficiente medida para reduzir as desigualdades sociais. Entretanto, uma economia com pleno emprego e justiça social somente será alcançada se muitas outras medidas forem adotadas, entre elas, por exemplo, a implementação de um sistema tributário progressivo e de caráter distributivo (SICSÚ; FATTORELLI, 2005).

---

## 2 Custos da livre concorrência e desigualdades sociais

---

Keynes foi um dos economistas que mais defendeu a concorrência. Entretanto, defendeu a igualdade de oportunidades e acessos — foi um ardoroso defensor do imposto sobre a herança como forma de socializar oportunidades e acessos (KEYNES, 1986, cap. 24). E nunca deixou de levar em conta o custo da concorrência pura. Não se limitava a considerar o resultado final da disputa, em que os mais eficientes e/ou maiores sobreviveriam e aqueles em fase de aquisição de eficiência e/ou menores desapareceriam. Keynes (1984, p. 116) considerava:

[é um erro] supor um estado de coisas no qual a distribuição ideal dos recursos produtivos pode ser conseguida através de indivíduos que agem de maneira independente, pelo método de tentativa e erro, de tal maneira que os indivíduos que se movimentam na direção correta destruirão, pela competição, aqueles que se movimentam na direção errada. Isto implica não haver perdão ou proteção para os que empatam o seu capital ou o seu trabalho na direção errada. Este é um método

para elevar ao topo os negociantes melhor sucedidos, mediante uma luta cruel pela sobrevivência, que seleciona os mais eficientes pela falência dos menos eficientes. Não se leva em conta o custo da luta, mas apenas o resultado final, que supõe serem permanentes. Como o objetivo é colher as folhas dos galhos mais altos, a maneira mais provável de alcançá-lo é deixar que as girafas de pescoços mais longos façam morrer à mingua as de pescoços mais curtos.

Ele avaliava que o Estado seria capaz de arbitrar a concorrência e controlar as variáveis econômicas mais relevantes, entre elas o desemprego e a distribuição de renda e riqueza. O economista inglês, no último capítulo da sua *Teoria geral*, fez uma brilhante defesa dos princípios de uma economia de mercado regulada — e já indicava os problemas que poderiam emergir em uma economia sem qualquer tipo de concorrência, sem a busca do lucro e sem a busca de um salário maior. Segundo Keynes, ter ambições individuais exacerbadas é da natureza da vida em sociedade. Tais ambições poderiam ser canalizadas para a vontade de ganhar dinheiro e adquirir capital em uma economia de mercado regulada — o que é inofensivo, e pode ser útil. Entretanto, a impossibilidade de realização das ambições individuais no âmbito da economia indicaria um único caminho: os indivíduos buscariam o poder, a autoridade tirana e o engrandecimento pessoal, tudo em detrimento dos demais. Exemplos de acontecimentos trágicos dessa natureza são abundantes na história da antiga União Soviética.

Ele sugeria a necessidade de transformar a natureza humana, não de aceitá-la e administrá-la em um mundo com um mercado fraco e sem concorrência. A utopia de Keynes era construir uma sociedade com uma economia de pleno emprego com uma justa distribuição de renda, riqueza e oportunidades; e onde os indivíduos se desinteressariam por ambições meramente individualistas — bastava que fossem educados ou acostumados com valores sociais (honestidade, solidariedade etc.). Mas sempre restaria aos ambiciosos individualistas, em uma economia de mercado regulada, a possibilidade de tiranizar a própria vida na busca de um maior saldo bancário, em vez de tiranizar a vida dos demais, tal como tem acontecido ao longo dos tempos nas economias que não possuem um mercado concorrencial.

A alternativa keynesiana aos males do capitalismo é a constituição de um Estado forte (não necessariamente grande), capaz de dirigir uma economia de mercado. Portanto, na visão keynesiana, a concorrência é necessária porque estimula a inovação por parte dos empresários que tentam maximizar o lucro, o que torna o capitalismo dinâmico e revolucionário, e estabelece remunerações e riquezas diferenciadas aos indivíduos de acordo com suas habilidades. Mas devem existir regras para que não se tenha como resultado da concorrência o óbvio: perdem, em alguma medida, os grandes, porque numa briga sempre se incorre

em custos, e desaparecem os menores, simplesmente porque são menores, são mais fracos. Como disse Keynes (1984, p. 116):

Se levarmos a sério o bem-estar das girafas, não devemos menosprezar o sofrimento daquelas de pescoços mais curtos, que morrem de fome, ou as folhas doces que caem no chão e são pisadas na luta, ou a superalimentação daquelas de pescoços compridos [...]

O resultado esperado da concorrência regulada deve ser outro: a redução de custos e preços, a melhoria da qualidade dos serviços e produtos e a redução do desemprego, já que os menores e/ou menos eficientes também poderiam trabalhar e produzir. O resultado da concorrência desregulada é a eliminação dos pequenos (o que é injusto e causa desemprego), o aumento de preços e a redução da qualidade dos produtos e serviços, graças à conquista de uma situação de oligopólio ou, mesmo, de monopólio.

Na concepção keynesiana, o Estado deve ser forte para permitir ao governo a implementação de políticas de geração de empregos e estabilização macroeconômica. Políticas de estabilização macroeconômica são, por exemplo, aquelas que reduzem a sensibilidade do país a crises cambiais, e políticas de geração de empregos são aquelas que fazem aumentar a renda agregada diretamente. O Estado deve, ademais, possuir um sistema tributário progressivo para reduzir as desigualdades de renda e riqueza consideradas exageradas. As desigualdades menores devem permanecer; afinal, os indivíduos e as empresas possuem capacidades diferenciadas.

Uma economia de mercado desregulada, com um Estado fraco e um governo paralisado, não é capaz de reduzir o desemprego nem de eliminar as desigualdades exageradas de renda, riqueza e oportunidades. Esta é uma lição visível da história. Só a fé cega faz com que muitos acreditem no contrário. E chegam a acreditar até mesmo naquilo que não podem ver: a mão invisível.

---

### **3** Relações entre políticas macroeconômicas e políticas sociais

---

Basicamente, são três as políticas de estabilização macroeconômica e geração de empregos: (i) política cambial, (ii) política monetária e (iii) administração fiscal. Cada uma dessas políticas em ação, ou uma combinação entre elas, pode explicar em grande medida a geração de empregos e as possibilidades de realização de políticas sociais. As políticas sociais são também políticas que geram gastos, mas se diferenciam das políticas fiscais de gastos

porque estas são políticas de investimento em capital (KREGEL, 1985), enquanto aquelas são políticas específicas na área da saúde, educação, saneamento básico, renda mínima, aposentadorias, pensões, cultura, moradia etc.

As políticas de geração de emprego e estabilização macroeconômica são necessárias porque, quando deixadas ao acaso, as economias tendem para situações de equilíbrio não desejáveis, “estacionando” em posições de desemprego considerável (CARVALHO, 1999). As políticas sociais são necessárias porque patamares mínimos de bem-estar e desigualdades sociais injustas não são atingidos por mero acaso. Ambas são necessárias. Contudo, as políticas econômicas podem reduzir a força dos instrumentos das políticas sociais em razão de possíveis restrições impostas ao gasto de caráter social.

Dependendo da combinação de políticas macroeconômicas escolhida, pode-se ter maior ou menor capacidade de gastos sociais. Toda e qualquer ação macroeconômica, aplicada de forma isolada ou em conjunto com outras ações, produzirá resultados que estabelecem limites à utilização do orçamento para fins de geração de emprego, segurança social e bem-estar.

### 3.1 - A política cambial, o orçamento e o espaço para os gastos sociais

A política cambial é composta pelo regime cambial e por instrumentos e regras que garantem a manutenção desse regime. O regime cambial diz respeito à forma como a taxa de câmbio é estabelecida. Num extremo, o preço da moeda estrangeira pode ser definido unicamente pelos movimentos de oferta e demanda de dólares — tal regime é chamado de *flutuação pura*. No outro, o Poder Público pode intervir de forma a determinar o preço da moeda estrangeira, eliminando (ou validando) variações da oferta e da demanda — tal regime é chamado de regime de *câmbio fixo*. Entre esses dois extremos, existem diversos regimes intermediários, que se aproximam mais de uma ou outra possibilidade. O regime mais difundido nos países em desenvolvimento é o regime de *câmbio com flutuação administrada*, em que a taxa de câmbio flutua sob a administração do Poder Público (CARVALHO et al., 2007, cap. 23 e 24).

Para realizar tal administração, o Banco Central deve adquirir uma quantidade de dólares suficiente para sustentar seu objetivo. Essas reservas são compradas no mercado de câmbio doméstico, com moeda doméstica. Como a quantidade de reservas a ser adquirida deve ser considerável, a quantidade de moeda doméstica injetada na economia para esse fim deve ser “enxugada” por meio da venda de títulos públicos. Logo, há um custo para a formação e o carregamento de reservas, que é a diferença entre a taxa de juros doméstica (que

remunera os títulos públicos) e a taxa de juros internacional (na prática, é a taxa de juros que os títulos do governo americano remuneram seus credores, já que os dólares adquiridos pelo Banco Central são em grande parte aplicados em títulos do governo daquele país).

Assim, quanto mais um governo deseja manter estável a sua taxa de câmbio (administrando-a), mais reservas tem de formar e carregar, o que impõe um custo fiscal, que é a diferença entre a taxa de juros doméstica e a internacional. Se essa diferença for muito grande, o Poder Público não poderá formar reservas para administrar a taxa de câmbio ou elevará demasiadamente os custos financeiros da dívida pública, o que impedirá ou reduzirá o espaço no orçamento para os gastos nas rubricas sociais.

### 3.2 - A política monetária, o orçamento e o espaço para os gastos sociais

A política monetária determina a taxa de juros básica da economia. Se esta é a mesma taxa que remunera os títulos públicos, então a política monetária tem um papel decisivo quanto à determinação do espaço para a realização de políticas sociais. Portanto, a política monetária possui um canal direto com o orçamento por intermédio da determinação da taxa de juros. A taxa de juros que remunera os títulos da dívida pública estabelece uma fonte de despesas para o orçamento. Quanto maior essa taxa, maiores as despesas públicas referentes ao pagamento do serviço da dívida. E, em consequência, menor será o espaço para a realização de despesas de investimento público e nas rubricas sociais.

Cabe aqui um comentário específico, mas fundamental. Os gastos feitos para a realização de investimentos públicos ou nas rubricas sociais geram empregos, porque quem recebe como pagamento o gasto do governo gasta o que recebeu. O gasto público gera empregos de forma multiplicada. Portanto, a política de gastos sociais também é uma política de geração de empregos. Por exemplo, a construção de um hospital impõe a contratação de trabalhadores da construção civil, que gastam seus salários adquirindo bens de consumo — tais gastos geram mais empregos nas fábricas desses bens. Em outras palavras, os gastos sociais geram renda para aqueles que possuem uma alta propensão a consumir.

De forma oposta, o aumento dos gastos públicos na rubrica despesas financeiras aumenta a renda daqueles que têm uma baixa propensão a consumir. Os credores da dívida pública, em sua grande maioria, já têm renda para satisfazer suas necessidades de consumo. São famílias e indivíduos superavitários, ou seja, que gastam menos do que recebem. Assim, os recursos sobranes são retidos na forma de aplicações financeiras, entre elas a aquisição de títulos da dívida pública. A renda adicional propiciada pelo recebimento de pagamento de juros por parte



do Poder Público não é transformada em gasto (gerador de empregos), mas é transformada em mais poupança (destruidora de empregos). Em suma, nesse aspecto, pode-se afirmar que esta forma específica de gasto público não gera qualquer benefício social, nem gera empregos, representaria apenas uma forma de transferência de renda: de todos os contribuintes para aqueles que possuem uma baixa propensão a gastar.

### 3.3 - A administração fiscal, o orçamento e o espaço para os gastos sociais<sup>4</sup>

A administração fiscal de um país pode ser dividida em três partes: (i) a política de gastos, (ii) a política tributária (ou de arrecadação) e (iii) a política de gestão da dívida pública. Um modelo fiscal muito em voga, que tem sido sugerido pelo Fundo Monetário Internacional nos últimos anos, é aquele em que apenas uma dessas partes é privilegiada, que é a terceira e última parte (LOPREATO, 2004). É atribuída ênfase quase absoluta à *estabilização* da razão entre o estoque da dívida do setor público e o nível do produto (dívida/PIB). O termo *estabilização* significa tão-somente que tal indicador deve assumir uma trajetória descendente. Ao adotar esse objetivo, os gestores da política econômica impõem uma estratégia reducionista para a gestão fiscal, ou seja, as três partes mencionadas estão voltadas quase que exclusivamente para atingir apenas um único objetivo, o da estabilização da relação dívida/PIB. O FMI considera ideal que a relação dívida/PIB siga uma trajetória descendente após ter sido reduzida para um patamar inferior a 50%.

A Dívida Líquida do Setor Público, que é a referência para as metas de desempenho fiscal, é constituída, em primeiro lugar, pela diferença entre a dívida, tanto interna quanto externa, do setor público não-financeiro nos três níveis de governo e seus créditos. Em segundo, incluem-se os ativos e passivos do Banco Central. A relevância atribuída à relação dívida/PIB advém do fato de que esta sinalizaria a capacidade de um governo de honrar os pagamentos decorrentes do estoque de dívida que emitiu. O numerador indica o grau absoluto de endividamento. O denominador seria um indicador da capacidade de arrecadação (portanto, de pagamento de um governo), já que quanto maior o PIB, maior é a arrecadação de um governo — dada uma alíquota média de tributação.

Cabe ser ressaltado que ainda que um governo adotasse uma concepção alternativa àquela do Fundo, ou seja, uma administração fiscal mais ampla, que, por exemplo, tivesse como objetivo também a busca do pleno emprego e a ampliação de políticas (gastos) sociais, esta não poderia se descuidar de manter a

4. Esta seção está baseada em alguns argumentos de Sicsú e Vidotto (2007).

solvência da dívida pública. Em outros termos, a capacidade do governo de honrar os compromissos relativos à dívida que emitiu. Uma concepção mais ampla de uma administração fiscal que objetivasse a redução do desemprego e a ampliação de políticas sociais teria que, ademais, estimular a formação de expectativas otimistas sobre a demanda futura, isto é, criar expectativas de cenários positivos de crescimento econômico, especificamente formando expectativas empresariais favoráveis ao investimento. A essência de uma administração fiscal não-reducionista deveria ser uma política de gastos públicos (de investimento e sociais) que, por meio da formação de expectativas empresariais otimistas sobre a demanda futura, fosse capaz de estimular o gasto privado de investimento principalmente nas fases de desaceleração econômica.

No entanto, no atual contexto de administração fiscal que tem proliferado em muitos países em desenvolvimento administrados com as idéias do Fundo, busca-se apenas sinalizar que o governo é capaz de saldar os seus compromissos financeiros com os credores do Estado. Fica, portanto, excluída a possibilidade de implementação de uma administração fiscal ativa, que (i) buscaria estabilizar a taxa de crescimento do PIB num patamar elevado para reduzir continuamente o desemprego e que (ii) ampliaria os gastos sociais. De fato, o termo *política fiscal*, que sintetiza a visão keynesiana de administração do orçamento, foi excluído do vocabulário corrente do *mainstream* da ciência econômica. Permanece somente a necessidade de se fazer uma *boa gestão da dívida*, visando a demonstração da sua solvabilidade.

---

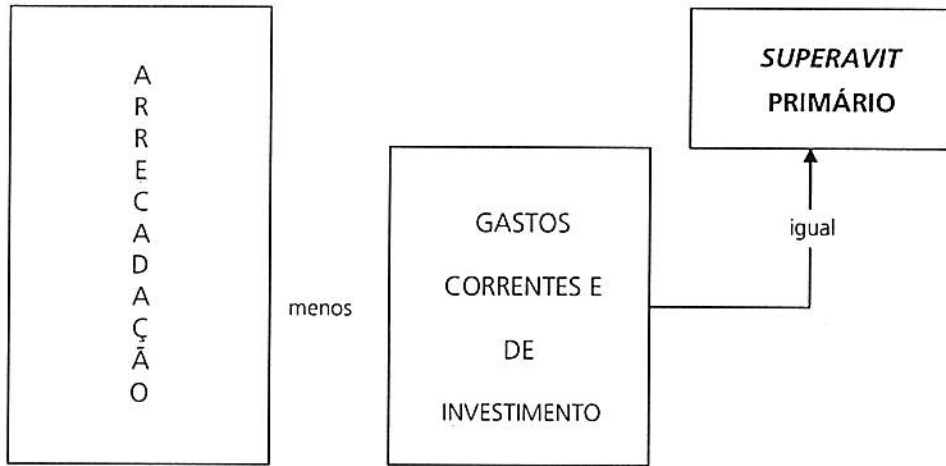
#### 4 Critérios para caracterizar o resultado fiscal

---

Um dos critérios para caracterizar o resultado fiscal consiste na inclusão ou não das despesas financeiras (os juros pagos referentes ao serviço da dívida pública) no total das despesas consideradas. O *deficit* (ou *superavit*) primário consiste no total das receitas menos as despesas não-financeiras, enquanto o *deficit* (ou *superavit*) nominal inclui as despesas financeiras. Aos países em desenvolvimento, foi sugerido pelo FMI, nos anos 1990 e na década atual, a realização de *superavits* primários.

Quanto maior for a diferença entre a arrecadação do governo e seus gastos correntes e de investimento, maior será o *superavit* primário obtido. Este resultado é utilizado para que o governo pague o serviço (ou os juros) da dívida pública. Tal equação pode ser visualizada no Quadro 1.

**QUADRO 1**



O resultado primário menos as despesas financeiras é igual ao resultado nominal do orçamento do governo. Tal equação pode ser visualizada no Quadro 2.



Portanto, para que a dívida pública não aumente continuamente, um governo deve adotar uma das seguintes medidas, ou uma combinação delas: (i) aumentar a sua arrecadação, (ii) reduzir seus gastos correntes e de investimento ou (iii) reduzir suas despesas financeiras.

Durante alguns anos, o Governo brasileiro aumentou drasticamente a sua arrecadação por meio do aumento da carga tributária. Alguns estudos têm mostrado que a carga tributária brasileira aumentou muito nos últimos anos — em 1994, era de 29%, em 2005, foi para 37% do PIB (SALVADOR, 2007). Por outro lado, os gastos não-financeiros já estão demasiadamente contidos. Basta observar, por exemplo, que os gastos nas rubricas assistência social, saúde, educação, segurança pública e organização agrária, que são consensualmente insuficientes, representam uma proporção muito baixa e quase constante em relação às despesas de juros do Governo (ver Tabelas 1 e 2). Os gastos na rubrica assistência social representaram em média, nos últimos três anos, 8,9% dos gastos do Governo com as despesas de juros; os gastos com saúde representaram em média, no mesmo período, 22,5% das despesas com juros; e os gastos na rubrica educação, 10,5%. Resta, então, observar a possibilidade de redução das despesas financeiras.

**TABELA 1** Evolução dos gastos do Governo Federal  
Brasil – 2003-2005

Rubrica	Em bilhões de R\$ correntes		
	2003	2004	2005
Assistência Social	8,4	13,9	15,8
Saúde	27,2	32,9	36,5
Educação	14,2	14,5	16,2
Segurança Pública	2,4	2,8	3,0
Organização Agrária	1,4	2,6	3,6
Despesas com Juros	145,2	128,3	157,2

Fonte: SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

**TABELA 2** Gastos do governo como proporção das suas despesas com juros da dívida pública  
Brasil – 2003-2005

Rubrica	Em porcentagem		
	2003	2004	2005
Assistência Social	5,8	10,8	10,1
Saúde	18,7	25,7	23,2
Educação	9,8	11,3	10,3
Segurança Pública	1,7	2,2	1,9
Organização Agrária	1,0	2,0	2,3

Fonte: Elaboração própria.

## 5 A política monetária, a administração fiscal e os gastos sociais no Brasil

A relação dívida/PIB subiu de 42,6% para 55,5% entre 1998 e 2002. Esta foi a *herança fiscal* deixada pelo governo F. H. Cardoso ao seu sucessor. O perfil da dívida mobiliária federal (interna) mudou para pior no mesmo período: a participação dos papéis indexados à taxa Selic triplicou, se comparada ao momento imediatamente anterior à crise cambial de 1998, atingindo 60,3 % da dívida mobiliária. Na área monetária, a instituição do regime de metas de inflação, e na área cambial, a liberalização financeira associada à adoção do regime de flutuação, em 1999, consolidaram uma inequívoca hierarquia de políticas, no topo da qual se situa a política monetária, à qual se subordinam as diretrizes da administração fiscal. O Banco Central do Brasil, ao fixar uma taxa de juros, estabelece um determinado montante de despesas para o Governo sem estabelecer a fonte de receitas capaz de pagar a despesa imposta. Ao Governo resta adequar seus gastos (em educação, saúde etc.) às receitas previstas e às despesas impostas pelo Banco Central.

Logo no início de 2003, a equipe econômica do governo Lula da Silva aumentou a meta de *superavit* primário para 4,25%, patamar no qual ainda se encontra atualmente. A DRU (Desvinculação de Receitas da União) permite que o Governo destine 20% das receitas constitucionalmente vinculadas à área social para compor esse *superavit*. No ano de 2003, o *superavit* primário alcançou 4,32% do PIB. No ano seguinte, o *superavit* primário efetivo alcançou 4,59% do PIB e, em 2005, elevou-se para 4,84% do produto.

Inicialmente, o governo Lula da Silva esforçou-se perante o FMI para introduzir o chamado “*superavit* primário contracíclico”, que permitiria diminuir a meta em termos do produto, quando este último entrasse em expansão. Entretanto, o próprio Governo substituiu essa proposta. No início de 2005, a diretriz “contracíclica” foi trocada pela intenção de lançar um programa de ajuste fiscal, consagrando em dispositivos legais o compromisso com uma administração fiscal, mais restritiva no que se refere aos gastos, que se projetaria até 2010. Entretanto, essa tentativa foi derrotada no interior do próprio Governo; segundo noticiou a imprensa, em razão da força da Ministra da Casa Civil Dilma Roussef.

## 6 A taxa de juros no Brasil e as restrições aos gastos sociais

Para ampliar o horizonte da administração fiscal, que está focada com alta prioridade na relação dívida/PIB e na geração de *superávits* primários, é fundamental considerar o *deficit* nominal (e não o superávit primário, prioritariamente) isto é, analisar a composição dos gastos fiscais. Isso permitiria retomar um aspecto central do atual regime macroeconômico brasileiro — a subordinação da administração fiscal à política monetária, que se expressa no peso relativo da carga de juros no conjunto das despesas públicas. Esse indicador representou, em média, 6,7% do PIB no período de 1996 a 2002, mas aumentou para uma média de 8,0% no triênio 2003-2005. Em 2003, o Governo Federal pagou de juros 145,2 bilhões de reais, quando a taxa de juros média do ano foi de 23,8%. Em 2004, pagou 128,3 bilhões, quando a taxa de juros média do ano foi de 16,4%. Em 2005, pagou 157,2 bilhões, quando a taxa de juros média do ano foi de 19,1%.

Qualquer alternativa monetária/fiscal que vise o pleno emprego e a ampliação dos gastos sociais deve, portanto, necessariamente, iniciar a reversão do quadro atual com o objetivo de ter uma taxa de juros moderada. O quanto demoraria a queda da taxa de juros dependeria da habilidade dos gestores de política econômica e de outras medidas complementares que poderiam ser adotadas. Entre essas medidas, destacam-se: (i) a negociação, com a sociedade (e, particularmente, com o sistema financeiro, detentor de grande parte da dívida pública), de uma redução da taxa de juros; (ii) a adoção, em caráter emergencial, se for o caso, de instrumentos de regulação do movimento de capitais para impedir que a redução socialmente pactuada da taxa de juros seja “vetada” por especuladores financeiros, que poderiam promover uma fuga de capitais visando a eclosão de uma crise cambial (ver Box 1) e (iii) a elaboração e implementação de uma série de medidas de controle da inflação, tal como, por exemplo, a desindexação do reajuste das tarifas públicas (ver Box 2).

### BOX 1 Controles de capitais e redução da taxa de juros

Controles de capitais são instrumentos que impedem ou dificultam o movimento de dinheiro pelas fronteiras de um país. No Brasil, para que o dinheiro (capital) possa ser enviado ao exterior, é necessário que *reais* sejam vendidos e *dólares* sejam adquiridos. A porta de entrada é a mesma: *dólares* são vendidos e *reais* são adquiridos. Quando há entrada de capitais, os *dólares* tornam-se abundantes e seu preço cai; diz-se então que houve uma valorização cambial. Quando há saída de capitais, os *dólares* tornam-se escassos e seu preço sobe; diz-se então que houve uma desvalorização cambial.

Existem diversos instrumentos de controle do movimento de capitais. Entre eles, destacam-se: impostos sobre as transações (compra e venda de dólares) e medidas administrativas que proíbem determinadas operações financeiras.

Os controles de capitais talvez sejam necessários se o Governo brasileiro resolver reduzir a taxa de juros para padrões moderados. Pode ocorrer uma situação em que os capitais "vetem" a decisão pactuada de política monetária de redução da taxa de juros, provocando uma fuga avassaladora e causando, dessa forma, uma desvalorização abrupta e acentuada da taxa de câmbio. Os financistas podem não aceitar uma taxa de juros mais baixa para remunerar os seus capitais.

Se isto ocorrer, o Governo estará diante de um dilema: recuar diante da crise cambial, por causa de todas as suas conseqüências, elevando novamente a taxa de juros, ou resolver manter a taxa de juros em patamares moderados, utilizando instrumentos de bloqueio de uma crise, que são os controles de capitais. Enfim, ou o Governo assume que a determinação da taxa de juros é uma prerrogativa sua ou sucumbe e aceita que o patamar mínimo de juros seja determinado pelos financistas.

Portanto, os controles de capitais são apenas instrumentos que permitem a retomada da autonomia decisória pública. Eles por si só não podem promover o crescimento econômico, a geração emprego ou a ampliação de programas sociais. Os controles permitem a implementação de políticas monetárias de taxas de juros moderadas, que podem, estas sim, gerar emprego e ampliar o espaço para os gastos sociais. Contudo, cabe mencionar que a adoção de controles somente é necessária se os financistas não aceitarem uma taxa de juros moderada. Caso aceitem que o Governo tenha autonomia para determinar a taxa de juros, os movimentos dos seus capitais seriam irrisórios e não precisariam ser contidos, já que não causariam uma desvalorização cambial não desejada. Deve-se reconhecer, por último, que a adoção de controles de capitais é uma questão controversa (CARVALHO; SICSÚ, 2004).

## **BOX 2** O controle da inflação e a redução da taxa de juros

A inflação pode ser controlada por meio da elevação da taxa de juros. O mecanismo é simples: a taxa de juros elevada inibe os gastos privados, contém a demanda de bens e dificulta que um eventual aumento de custos seja repassado aos preços. Com a demanda reprimida, é muito mais difícil haver aumentos de preços. A taxa de juros é eficaz para controlar a inflação. O questionamento à utilização desse instrumento não é à sua eficácia, mas ao efeito colateral que causa: necessariamente reduz o ritmo de geração de renda e emprego. Como existem outros instrumentos capazes de manter a inflação sob controle sem causar os efeitos colaterais negativos sobre a geração de renda e emprego, então a escolha é isentar (ou reduzir a responsabilidade) a taxa de juros para realizar esta tarefa. Esses instrumentos antiinflacionários não-monetários são inúmeros e específicos. A taxa de juros é um remédio de uso geral, utilizado independentemente da causa da inflação. Mas existem instrumentos específicos para cada causa, como, por exemplo, a elaboração de políticas de reajuste dos preços chamados de *administrados*, que são, por exemplo, as tarifas de energia elétrica, telefonia, água/esgoto, pedágio etc. Esses preços subiram nos

últimos anos no Brasil em velocidade sempre muito superior aos chamados preços *livres*, que são aqueles que estão nas prateleiras dos supermercados, nas lojas de departamento etc. As empresas distribuidoras de energia elétrica poderiam ter uma regra de reajuste que, por exemplo, levasse em conta seus custos, ganhos de produtividade e planos de investimento. Atualmente, a principal cláusula de reajuste desses serviços é baseada na variação do IGP (Índice Geral de Preços), que, por sua vez, sofre uma influência bastante significativa do preço do dólar. É óbvio que a variação do IGP, quando utilizada, não reflete o que de fato ocorre no setor e prejudica o consumidor, contribuindo para elevar a taxa de inflação. Uma política alternativa de controle da inflação exige estudo detalhado, criatividade e acompanhamento metuculoso. Sua implementação isenta (ou reduz a responsabilidade de) a taxa de juros de realizar a tarefa de controle da inflação, permitindo, portanto, que ela seja mantida em um patamar bastante moderado.

Com uma taxa de juros mais baixa, seria possível sinalizar ao mercado financeiro claramente que os compromissos da dívida pública poderiam ser pagos, dado que os *deficits* nominais basicamente desapareceriam e, tão importante quanto isso, haveria recursos no orçamento para a prática de uma política fiscal de gastos de investimento e de universalização progressiva dos gastos sociais que visaria a melhoria do bem-estar e a busca do pleno emprego.

---

## 7 Conclusão

As relações existentes entre as políticas macroeconômicas e as políticas sociais são evidentes. Quaisquer ações macroeconômicas podem impor custos fiscais, embora sejam advindas de políticas cambiais ou monetárias. Como as políticas sociais são políticas de gastos, o que se tem como resultado é que os gastos públicos decorrentes da política econômica se contrapõem aos gastos públicos das políticas sociais, dado que existe uma restrição orçamentária. Portanto, pode-se concluir que existem políticas macroeconômicas que são incompatíveis com as políticas sociais, principalmente aquelas que exigem um volume elevado de recursos. Cabe mencionar que, obviamente, as políticas sociais universalizantes são mais “caras” que as políticas focalizadas. Por isso, elas podem ser incompatíveis com os modelos de política econômica que impõem elevados custos orçamentários.

No Brasil, nos últimos anos, grande parte do orçamento tem sido utilizada para “pagar” os custos impostos pelo modelo de política econômica; basicamente, tais custos têm sido impostos pela política monetária. Nessas circunstâncias, é óbvio que os resultados alcançados pelas políticas sociais podem ser considerados



limitados, dado que o nível de gastos sociais possível de ser atingido é muito maior, já que a carga tributária no Brasil é bastante elevada. Não há, nesta conclusão, nenhum juízo de valor acerca do modelo de política de econômica adotado, mas somente uma análise simples e aritmética dos valores atribuídos às rubricas orçamentárias.

---

## Referências bibliográficas

---

CARVALHO, F.J.C. Políticas econômicas para economias monetárias. In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J.; PAULA, L.F. (Org.). *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.

CARVALHO, F.J.C.; DE SOUZA, F.E.P.; SICSÚ, J.; DE PAULA, L.F.; STUDART, R. *Economia monetária e financeira: teoria e política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus - Elsevier, 2007.

CARVALHO, F.J.C.; SICSÚ, J. Controvérsias recentes sobre controles de capitais. *Revista de Economia Política*, v. 24, n. 2, p. 163-184, abr./jun. 2004.

KEYNES, J.M. *The General Theory of Employment, Interest and Money*: London: MacMillan, 1986.

\_\_\_\_\_. O fim do laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, T. (Org.). *John Maynard Keynes*. São Paulo: Ática, 1984.

KREGEL, J. Budget Deficits, Economic Policy and Liquidity Preference. In: VICARELLI, F. *Keynes's Relevance Today*. London: Macmillan, 1985.

LOPREATO, F.L. Novos tempos: política fiscal e condicionalidades pós-80. *Revista de Economia Contemporânea*, v. 8, n. 1, p. 125-154, 2004.

SALVADOR, E. A distribuição da carga tributária: quem paga a conta? In: SICSÚ, J. (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. No prelo.

SICSÚ, J. Políticas não-monetárias de controle da inflação. *Revista Análise Econômica*, v. 21, n. 1, p. 115-36, 2003.

SICSÚ, J.; FATTORELLI, M.L. Sistema tributário justo e a necessidade dos controles de capitais: ilustrando com o contra-exemplo brasileiro. In: FERREIRA,

C.; SCHERER, A. *O Brasil frente à ditadura do poder financeiro: reflexões e alternativas*. Porto Alegre: Attac/Fundação Heinrich Böll/Univates, 2005.

SICSÚ, J. ; VIDOTTO, C. A administração fiscal no Brasil e a taxa de juros. In: SICSÚ, J. (Org.). *Arrecadação (de onde vem?) e Custos Públicos (para onde vão?)*. São Paulo: Boitempo, 2007. No prelo.

SMITH, A. *A riqueza das nações*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

## OPÇÕES DE REFORMA E FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DE EMPREGO

Milko Matijascic<sup>1</sup>

**P**ara saber quais são os desafios em matéria de financiamento das políticas sociais e de emprego é preciso, antes de tudo, conhecer as alternativas para que seu formulador possa optar pelas mais adequadas num contexto preciso. As possibilidades refletem dualidades referentes a formas de tributação, regimes financeiros e tipos de planos que são aplicáveis ao setor público e à iniciativa privada.

Uma das questões centrais referentes ao financiamento do gasto social e com políticas de emprego diz respeito às fontes de recursos, ou seja:

- contributivas, como a previdência, pois incidem sobre os salários; em razão da sua natureza, têm por contrapartida um benefício proporcional ao que foi pago; e
- redistributivas, como a assistência social ou a saúde, baseadas em impostos arrecadados e transferidos pelo Estado, sem correlação entre os valores pagos e os serviços recebidos.

As taxas<sup>2</sup>, ocasionalmente, são utilizadas para financiar as ações sociais, mas, sua participação sobre o total tende a ser reduzida.

---

1. Coordenador do Curso de Economia do Centro Salesiano (UNISAL), em Campinas.

2. Alguns países europeus, como a Alemanha, cobram pelo atendimento médico inicial nos sistemas de saúde e, constatada a doença, todos os demais procedimentos serão gratuitos ou ressarcidos pelo Estado. Essa taxa inicial, que pode ser devolvida ou não para o cidadão, evita que o sistema de saúde seja acionado mais de uma vez a curto prazo para tratar de um mesmo problema.

Por outro lado, são dois os regimes financeiros básicos:

- repartição, como o das aposentadorias e pensões do sistema público no Brasil. Em sua forma mais pura, prevê a transferência de recursos dos contribuintes para os beneficiários sem a criação de reservas; e
- capitalização, como o PIS/PASEP, prevê a constituição de um fundo de reservas. Esse fundo, coletivo, deve ter recursos para pagar todos os compromissos assumidos com os segurados. O regime de contas individuais, como o do FGTS e dos fundos de pensão privados, é uma modalidade em que os fundos são apropriados nas contas de cada contribuinte e o valor do benefício guarda estrita proporção com o valor dos depósitos.

Além dos regimes financeiros de repartição e capitalização, existe uma grande variedade de modalidades com extensa taxonomia, que conjuga um nível de reservas parcial e suficiente para um determinado período, como o de um ou vários anos, com a redistribuição de recursos entre gerações.

Por fim, os planos de benefícios são importantes, sendo dois os essenciais:

- os benefícios definidos, como os do INSS, que estabelecem o valor exato de um benefício conforme o total de contribuições efetuado; e
- a contribuição definida, como o FGTS, que define exatamente os valores das transferências de recursos e é o valor do benefício que representa a incógnita.

Existem, ainda, os planos de contribuição mista, que prevêm garantias até um determinado patamar, e se o desempenho dos fundos capitalizados superar esse total, o valor pode superar o mínimo contratualmente estabelecido.

Dependendo do momento histórico e dos inevitáveis modismos do debate público, algumas categorias passam a merecer o *status* de redenção nacional, e um sem-número de propostas de reforma é formulado prometendo equacionar a questão social. O problema, conforme apontaram Thompson (1998) e Stiglitz e Orszag (1999), é que nenhuma das opções técnicas possui, por si, a capacidade de suplantar os estrangimentos econômicos e sociais que são inerentes a um país.

As soluções técnicas, em quaisquer circunstâncias, serão adequadas se forem adotadas num contexto que privilegie, ao mesmo tempo, o dinamismo da economia e enfrente a heterogeneidade social, ou seja, a sobreposição de um extenso contingente de pobreza associado às persistentes desigualdades salariais, de renda e relativas ao patrimônio. Essas duas condições simultâneas nunca ocorreram no Brasil, e esse é o verdadeiro desafio que precisa ser superado.

Assim, este texto analisará como as questões históricas se refletiram no quadro atual. A seguir, apontará os problemas exógenos à órbita do arcabouço jurídico-institucional do financiamento das políticas sociais, ou seja, como a atividade econômica e seus impactos sobre o mundo do trabalho causam constrangimentos ao financiamento das políticas sociais e de geração de emprego. Por fim, será analisará como os problemas endógenos à estrutura de financiamento também impedem a retomada do desenvolvimento em patamares estáveis. Ao final será apresentada uma síntese conclusiva.

---

## 1 Heranças da modernização conservadora e da Constituição cidadã

---

As configurações de financiamento na proteção social dependem estreitamente das opções feitas no passado. É o que a economia política vem chamando de *path dependence*. A construção do sistema de financiamento e o impacto constitucional serão tratados a seguir para explicar o cenário existente hoje no Brasil.

A participação preponderante da folha salarial no financiamento da previdência, das políticas envolvidas com o desemprego e com a seguridade no Brasil possui raízes históricas. A opção das políticas de governo sempre foi a de isolar o custeio das políticas sociais das econômicas, ao contrário do que ocorreu com as economias sociais de mercado. Para as políticas de emprego, o ideário era um pouco diferente: ao estabelecer o equilíbrio e a credibilidade da condução das variáveis macroeconômicas, estariam recolocadas as condições para a melhoria do estado de confiança e para a realização de investimentos que, inevitavelmente, fariam o emprego aumentar.

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

Outro princípio fundamental era a auto-sustentação. As políticas ligadas ao mundo do trabalho deveriam ser financiadas por recursos do próprio mundo do trabalho, e os valores das prestações relativas aos benefícios deveriam

manter uma estreita proporcionalidade com o tempo de serviço. Essa situação se aplicou:

- ao INPS, passando a congregar as antigas categorias socioprofissionais atendidas pelos IAP, uniformizando as regras de contribuições e benefícios, incluindo a cobertura por acidentes de trabalho e com um regime financeiro de repartição; e
- à proteção ao emprego, substituindo a antiga estabilidade no posto por uma CLT modificada, que pressupunha a criação do FGTS baseado no regime financeiro de capitalização, que remuneraria o trabalhador em caso de demissão imotivada e cujo valor seria estritamente proporcional ao tempo de serviço.

Essa situação acabou impactando as políticas habitacionais atreladas aos recursos do FGTS e da caderneta de poupança. Como a política deveria funcionar segundo a sistemática bancária, eram clientes preferenciais os trabalhadores com maiores rendimentos e mais estabilidade no emprego.

Ao conjugar essa situação com a reiterada exclusão de importantes segmentos da força de trabalho, como o trabalhador por conta própria, doméstico e rural, não é difícil perceber que uma parcela ponderável da PEA teria dificuldades de acesso ao crédito ou a outros recursos para adquirir a casa própria.

A opção por partilhar dos resultados da organização via PIS/PASEP ficou com uma solução incerta por vários anos até que, em meados dos anos 1970, os recursos passaram a ser destinados ao BNDES e distribuídos entre trabalhadores de baixa renda que tivessem relações de trabalho formais. Ou seja, os contratos beneficiavam, novamente, apenas os trabalhadores com contratos e direitos sociais reconhecidos.

Todo o quadro resultou na opção pela modernização conservadora, que isolou as necessidades da política social dos imperativos de uma política econômica que optou pela garantia de renda, propriedade e privilégios dos mais abastados. Isso elevou a heterogeneidade social, pois, numa sociedade muito desigual, apenas o imposto redistribuiu renda e pode diminuir a sua concentração, por meio de transferências diretas ou da promoção de serviços sociais que possam criar igualdade de acesso às oportunidades.

A Constituição de 1988 representou, para as políticas sociais, um processo de universalização que vinha amadurecendo desde os anos 1930 e cuja inflexão se deu nos anos 1970, com a incorporação dos trabalhadores domésticos, autônomos e rurais.

Sob o prisma do financiamento, o problema é ambíguo. Por um lado, a criação de fontes de custeio baseadas no faturamento (existentes desde 1982,

com o FINSOCIAL) ou sobre a renda, com a CSLL, ou, posteriormente, com as transações financeiras via CPMF foi uma novidade. A maior inovação se deu com a criação de um orçamento OSS que dispunha de múltiplas fontes e não de um foco exclusivo ou hegemônico sobre os salários. Os recursos do OSS não deveriam ser utilizados para outros fins que não o financiamento da seguridade.

Por outro lado, a idéia de criar um sistema de financiamento isolado do Orçamento Fiscal, mais atrelado às políticas econômicas, acaba por consolidar a sistemática de isolar as políticas sociais daquelas que deveriam pautar a economia. Considerando a simbiose necessária entre as políticas econômicas e sociais para que o processo garanta o desenvolvimento, as ações das políticas de governo ainda mostram a necessidade de evolução institucional e, sobretudo, de mentalidades. Somente assim será possível superar os dilemas impostos pela heterogeneidade social, que é a marca duradoura do Brasil.

---

## **2** Economia e sociedade: o eterno retorno

---

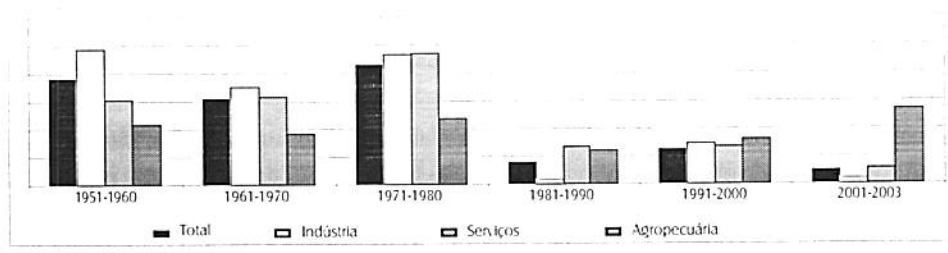
Quando William Beveridge tratou do conceito de seguridade social, sua atenção se voltou para a necessidade de estimular o pleno emprego. A organização de um padrão estável de financiamento das ações sociais depende da atividade econômica, pois ela estimula o emprego e a ocupação, combatendo o desemprego.

### **2.1 - Política econômica reativa: promessas perdidas**

Qualquer tipo de sistema de transferência de renda possui melhores condições num período de crescimento econômico, independentemente do tipo de regime financeiro ou do plano de benefícios. Isso se dá porque, quando há crescimento, a arrecadação de contribuições sociais tende a se elevar, enquanto a demanda por benefícios se mantém estável ou menor. Ou seja, as condições favoráveis da economia podem estimular a atividade e, por conseguinte, o mercado de trabalho. Para os fundos capitalizados, a possibilidade de valorização ou de solvência também melhora quando se dá uma expansão na economia. Assim, grande parte dos problemas que o Brasil vem enfrentando se deve à queda da atividade econômica que se deu após 1980 e que não retornou aos patamares das décadas anteriores, sobretudo na indústria, que foi a maior fonte de empregos estáveis e mais bem remunerados (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1** Crescimento médio anual do PIB, por setor da economia  
Brasil – 1951-2003

Em %

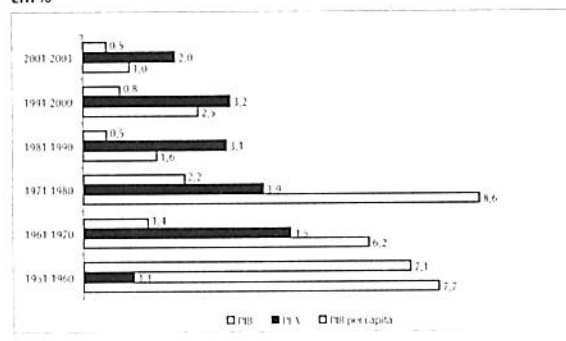


Fonte: IBGE.

No Brasil, o problema maior, conforme aponta o Gráfico 2, se deve ao fato de o PIB ter apresentado um crescimento menor no período que coincide com a elevação da taxa média anual, ainda acentuada, da PEA. Isso dificultou a criação de empregos e não propiciou as condições mais favoráveis para distribuir a renda.

**GRÁFICO 2** Crescimento médio anual do PIB, PIB *per capita* e da PEA  
Brasil – 1951-2003

Em %



Fonte: IBGE.

A Tabela 1, apresentando dados referentes às contas nacionais do IBGE, aponta os reflexos da perda de dinamismo, pois a parcela dos salários e da remuneração dos autônomos se reduziu em detrimento da maior participação dos impostos, após as transferências para pessoas e o excedente econômico. Embora a questão seja controversa, conforme foi apontado nos capítulos precedentes, o fato é que as condições para a incorporação de novos contribuintes



e o aumento de uma arrecadação outra<sup>3</sup> que não via consumo não foram propícias. Os salários são a base de incidência das contribuições sociais e, como houve uma perda de participação na renda entre 1991 e 2003, isso contribuiu para deteriorar as finanças da área social.

**TABELA 1** Distribuição funcional anual do PIB  
Brasil – 1991-2003

PIB	Em porcentagem												
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Salários	32,0	34,6	35,9	32,0	29,6	28,8	27,4	26,9	26,5	26,8	26,4	26,2	25,7
Contrib. Sociais	9,7	8,9	9,2	8,1	8,7	9,7	9,5	9,6	10,9	11,1	10,6	10,0	9,9
Autônomos	7,0	6,3	6,3	5,7	5,9	5,7	5,7	5,5	5,1	5,3	5,0	4,6	4,5
Excedente	38,5	38,0	35,4	38,4	40,3	41,0	42,9	44,0	41,4	40,6	40,9	41,9	43,0
Carga Tributária líquida	12,9	12,2	13,2	15,8	15,6	14,8	14,6	14,0	16,0	16,2	17,0	17,3	16,9

Fonte: IBGE. Contas Nacionais.

A perda de participação dos salários na renda nacional brasileira desde 1991 não teve por contrapartida a redução da parcela destinada aos encargos sociais, tomando-se os dados da Tabela 1. Assim, a contribuição para o INSS ou para o FGTS incidente sobre os salários pagos foi elevada em relação à sua participação na renda, que caiu. Novos esforços para elevar a arrecadação tendem a apresentar resultados incertos.

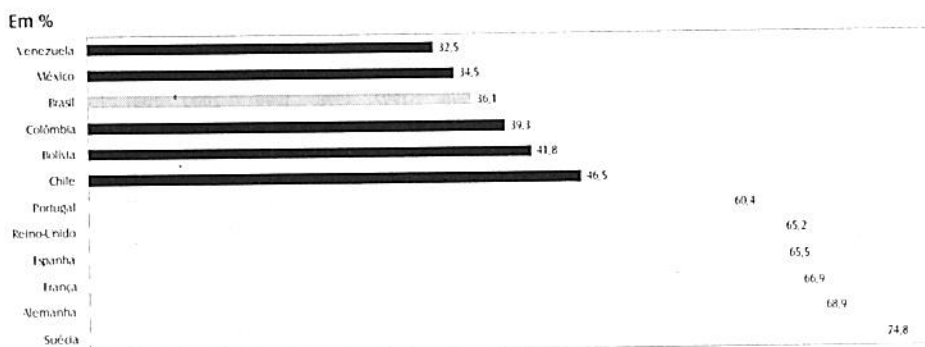
Embora a queda da massa salarial tenha sido uma realidade em quase todos os países ocidentais, as diferenças do Brasil em relação às sociedades dotadas de proteção social mais evoluída permaneceram elevadas. A relação de trabalho baseada hegemonicamente no assalariamento e a parcela do PIB destinada a ele é uma condição imprescindível para a viabilidade atuarial de modelos baseados no seguro social, que por sua vez são o esteio da proteção social. Se a parcela dos salários for reduzida, os recursos tendem a ser escassos para atender às demandas, especialmente num contexto de renda reduzida e grande desigualdade no acesso a bens e riquezas típico da heterogeneidade social da América Latina (Gráfico 3).

Em síntese, a evolução da economia não foi favorável à proteção social, considerando o descompasso entre a mudança da estrutura populacional e a evolução do PIB. Além disso, a estrutura de distribuição da renda não permite

3. Ver, a esse respeito, o artigo de Lena Lavinas nesta coletânea.

que o financiamento das ações sociais seja estável se não houver recursos adicionais aos que incidem sobre a folha salarial. Esses problemas sempre existiram no Brasil, mas a redução do ritmo de crescimento da economia agravou o cenário tradicional.

**GRÁFICO 3** Salário e encargos sociais sobre o PIB, segundo países selecionados 2003



Fonte: Cepal; Eurostat.

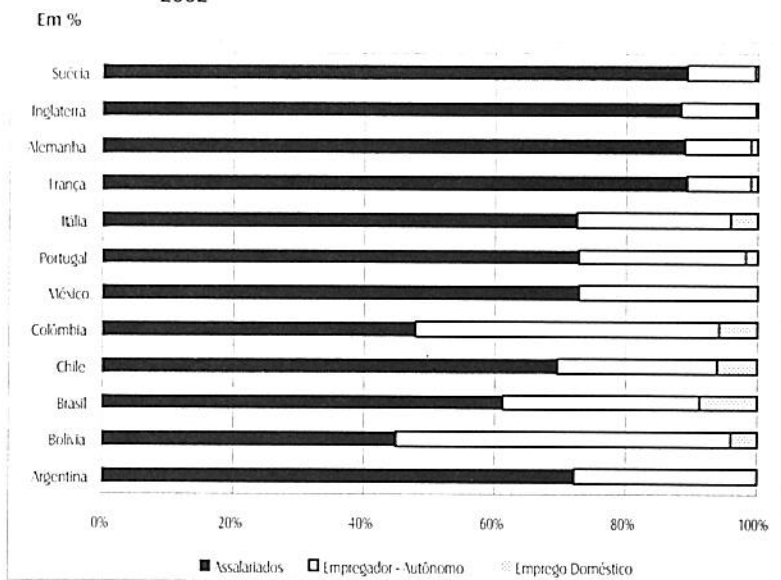
## 2.2 - Perfil de ocupação da população e proteção social

Nas últimas décadas, com o aumento da exposição externa das economias, a internacionalização dos processos de produção e o aumento da parcela de serviços na atividade econômica foram reduzidos à importância do assalariamento. Esse conjunto de fenômenos, associado à instabilidade do crescimento do PIB e ao envelhecimento populacional, acabou por deteriorar as condições de sustentação de um sistema de proteção cujo eixo foi o seguro social, ou seja, cujo eixo eram as contribuições dos trabalhadores e a solidariedade entre gerações.

Ao comparar países segundo a sua escala desenvolvimento socioeconômico, a relação entre a estabilidade financeira da seguridade social e o perfil de ocupação se traduz de forma nítida, conforme aponta o Gráfico 4.

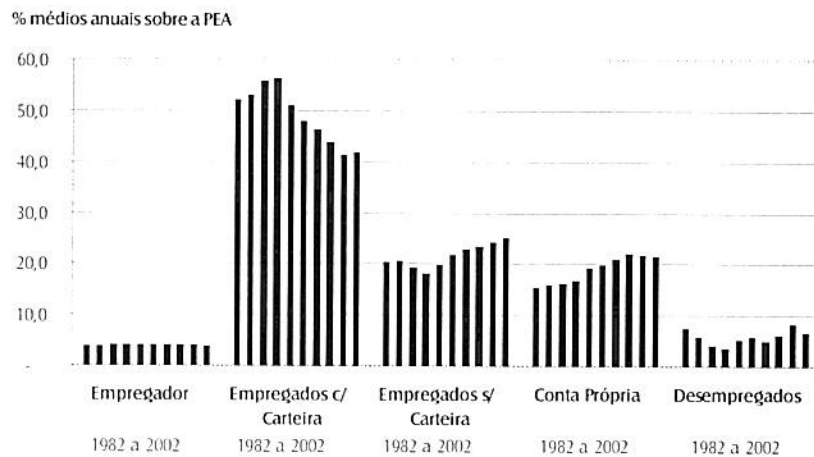
Os países com maior número de assalariados e, por conseguinte, com o menor contingente de trabalhadores domésticos ou autônomos são os que apresentam maior grau de cobertura e melhor qualidade das prestações, mantendo, ao mesmo tempo, mais estabilidade financeira. Quando se analisa o caso brasileiro, conforme aponta o Gráfico 5, é possível perceber que a posição brasileira sempre foi precária, em razão da nossa heterogeneidade social e das altas taxas de informalidade.

**GRÁFICO 4** Perfil de ocupação da população trabalhadora 2002



Fonte: Cepal; Eurostat.

**GRÁFICO 5** Ocupação nas regiões metropolitanas Brasil – 1982-2002



Fonte: IBGE. PME – Pesquisa Mensal de Emprego. Apud IPEADATA.

O número de empregados contribuintes no Brasil sempre esteve em patamares menores que o dos países europeus, e a contrapartida disso foi um número maior de trabalhadores empregados sem carteira (CTPS) ou por conta própria.

Assim, a redução no contingente de empregados com carteira de trabalho teve uma queda acentuada, explicando por que é baixo o número de contribuintes para a previdência. Mas os dados do Gráfico 5 também indicam que houve uma deterioração nas condições de ocupação, pois o número de desempregados se elevou com a abertura comercial brasileira de 1990, em razão da forma como ela foi processada.

A estrutura de ocupação, bem como da população, de suas condições sanitárias ou do nível de atividades e da distribuição da renda são fatores limitantes para a promoção de políticas de transferência de renda por intermédio da seguridade. Isso é consensual na literatura internacional. Por toda a parte esse tipo de limitação atua de modo a criar obstáculos para que o sistema de proteção social tenha uma convivência menos litigiosa com os interesses dos setores ligados à produção de riqueza. Existe conflito entre os setores empresariais e as políticas sociais por toda a parte, e a reforma está na ordem do dia em todos os países. Mas as estruturas de produção, população e ocupação menos equilibradas aumentam o potencial de conflito. Resta encontrar soluções que possam ser adaptadas ao Brasil.

---

### 3 Problemas com o financiamento e de distribuição do gasto social

---

Embora os problemas relativos à economia e à sociedade sejam os determinantes, em última instância, do desempenho do sistema de proteção social, os problemas relativos ao financiamento, como gastos para compensar problemas sociais, estrutura tributária pouco progressiva e concentração de recursos na folha salarial podem agravar o quadro e apresentar obstáculos à retomada do crescimento. Essas marcas dos pactos conservadores brasileiros serão detalhadas a seguir.

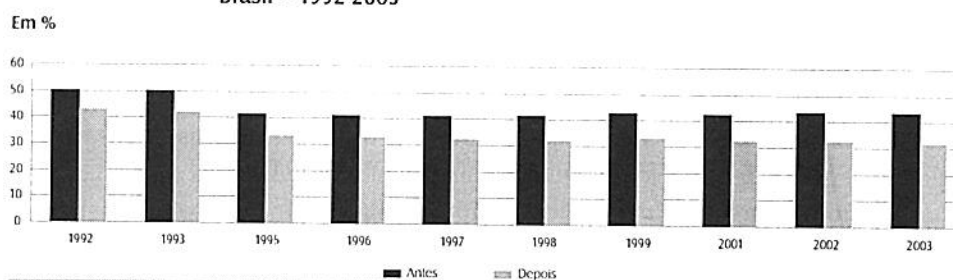
#### 3.1 - Precariedade e reatividade: a sina do gasto num contexto residualista

A precariedade é o retrato da situação social do Brasil. O descuido com o tratamento da população e com suas necessidades fundamentais de educação, saúde, moradia e transporte, para não falar nos problemas relativos à nutrição, implicam pressões por maiores gastos compensatórios.

Ao considerar em conjunto a análise das políticas setoriais é possível dizer que a ampliação da atuação no terreno das políticas e serviços sociais pode trazer grandes desafios em termos de financiamento, considerando a demanda reprimida e seu perfil num contexto marcado por persistentes e duradouras carências.

Partindo desses estudos do governo, a pobreza, considerando as famílias com renda inferior a 50% do salário-mínimo *per capita*, se reduz bastante após o pagamento de aposentadorias e pensões para as famílias, conforme aponta o Gráfico 6.

**GRÁFICO 6** Pobreza familiar antes e depois do pagamento de aposentadorias e pensões  
Brasil - 1992-2003

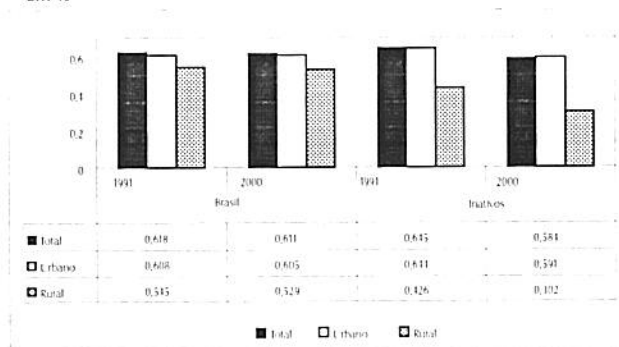


Fonte: IBGE. PNAD. Apud Paiva et al. (2005)

Esses efeitos positivos também se fazem sentir nas medidas de concentração de renda. Com base no Índice de Gini, é possível observar a desigualdade de renda para o Brasil. Em termos da população total, o índice se manteve estável, enquanto para a população de inativos ele caiu e isso gerou um grande impacto no segmento rural. O Gráfico 7 permite aferir os efeitos da Constituição de 1988, que foi regulamentada em 1991 para a previdência e em 1996 para a assistência social.

Mas o posicionamento analítico sobre os efeitos sociais da seguridade social não são fáceis de analisar. As desigualdades entre os inativos ainda são elevadas demais para os inativos do universo urbano. Essa é outra consequência das tradições brasileiras, que privilegiaram o seguro social e pouco fizeram pelos excluídos dos circuitos formais de emprego e pela qualidade dos serviços sociais. A correção dos problemas partindo do estágio atual ainda vai exigir muito esforço financeiro.

**GRÁFICO 7** Concentração de renda segundo o índice de Gini para o País e inativos do INSS  
Brasil – 1991-2000  
Em %



Fonte: IBGE. Censo Demográfico. Apud Delgado (2005).

Por outro lado, o Brasil é um país em que a mortalidade e as condições sanitárias são precárias. Isso se traduz em menor esperança de vida saudável, o que ocasiona muitas mortes precedidas de doenças graves, tratamentos onerosos, perda da capacidade de trabalho e dispêndios elevados e prolongados. A alarmante situação das condições de vida é um problema da maior gravidade, conforme sugere a Tabela 2, baseada em dados da OMS – Organização Mundial de Saúde.

**TABELA 2** Esperança de vida e mortalidade, por sexo, segundo países selecionados  
2002

Países	Em porcentagem			
	Perdas de esperança de vida saudável		Mortalidade até os 65 anos	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Argentina	14	16	28	15
<b>Brasil</b>	<b>20</b>	<b>15</b>	<b>41</b>	<b>24</b>
Colômbia	17	17	29	20
México	9	11	29	18
Portugal	12	13	23	11
Itália	9	11	18	10
USA	11	13	22	14
Suécia	9	11	14	9

Fonte: OMS.

Além disso, o Brasil é um país em que é maior a probabilidade de morte antes dos 65 anos de idade do que em países desenvolvidos ou entre os vizinhos. Os problemas de saúde e os decorrentes de acidentes de trabalho elevam a concessão de benefícios por morte prematura.

Os problemas demográficos e as condições de saúde e mortalidade do Brasil demonstram que as políticas sociais requerem uma ação integrada. Somente assim será possível diminuir a transferência de renda para as famílias e reduzir o sofrimento humano, que, além de desnecessário, onera exageradamente as finanças públicas.

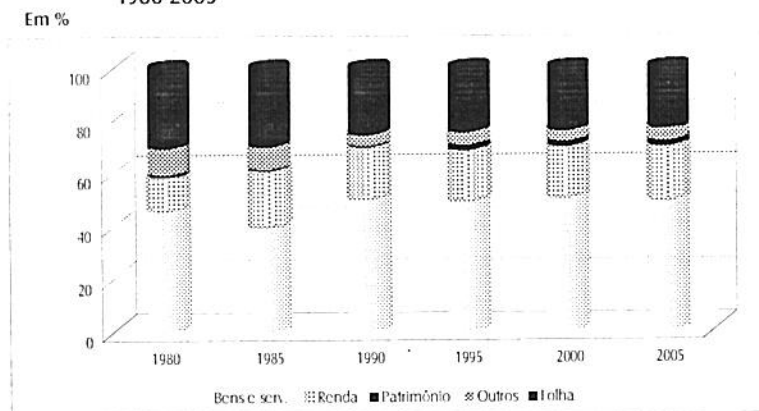
### 3.2 - Tributação regressiva e insuficiência de efeitos dinâmicos do consumo

Parte das dificuldades para superar a longa estagnação que atinge o País está sendo atribuída à desorganização tributária do Estado. Vários são os fatores que tornam o cenário econômico e social dramático. Um dos maiores problemas é o desemprego, que, além de ser elevado, tende a ser de longa duração para muitos. Num contexto marcado por rendimentos baixos, alta informalidade para a maioria dos ocupados e escassa rede de proteção, o problema precisa ser encarado com urgência.

A proposta mais difundida pela mídia e pelos representantes das elites econômicas do país assegura que a tributação incidente sobre a folha salarial é elevada e, diante disso, é preciso reduzir os encargos para estimular a contratação de novos assalariados. Como se analisou em Matijascic (2002), a proposta preferida do empresariado de perfil ideológico liberal no início dos anos 1990 era a desoneração da parcela do empregador. Mas as mudanças realizadas ao longo da década e as dificuldades financeiras do Estado tornaram essa perspectiva inviável. Os compromissos com a previdência e a situação das finanças públicas não vêm permitindo encarar seriamente esse tipo de proposta.

Além das razões técnicas, é preciso observar ainda qual é o perfil da tributação por fonte no Brasil, separando renda, produtos e serviços, propriedade, salários e outros. A folha salarial teve um recuo em relação ao total. Os impostos sobre a renda se elevaram. Os impostos sobre produtos e serviços (valor agregado) e os impostos “em cascata” sobre o faturamento e a movimentação financeira se elevaram muito e abruptamente (Gráfico 8).

**GRÁFICO 8** Distribuição da CTB segundo o tipo de Fonte em anos selecionados 1980-2005



Fonte: Receita Federal. Apud Varsano et al. (1998) para dados até 1995 e classificação.

A carga tributária comparada à de outros países está exposta no Gráfico 9 e permite avaliar tipos diferentes de países. A composição da carga tributária bruta brasileira sobre a folha salarial é semelhante à de países desenvolvidos e muitas vezes é mais reduzida, segundo apontam os dados transcritos no Gráfico 9<sup>4</sup>.

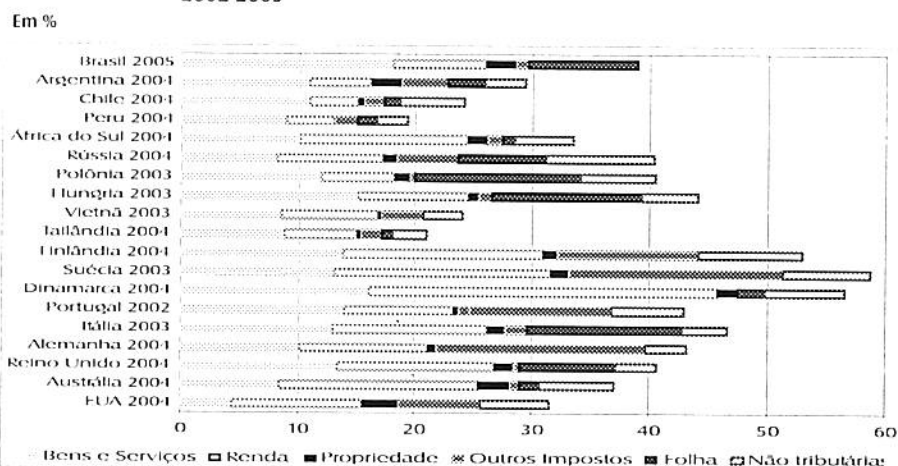
As diferenças concentram-se no quesito renda, onde a dimensão é bem menor do que em países industrializados, mas é compensada por larga margem pela tributação sobre bens e serviços, que é imensa. Assim, o que opõe as políticas tributárias da maioria dos países da OCDE às do Brasil são justamente as tributações sobre o faturamento e sobre a renda. No primeiro caso, a nossa é muito superior à deles e, no segundo, a nossa é inferior. Assim, a produtividade fiscal e a equidade precisam ser analisadas sob uma ótica técnica e, ao mesmo tempo, guardando relação com a justiça social.

No Brasil, um problema importante devido à precariedade ocupacional, da intervenção estatal e, sobretudo, do arcabouço jurídico e institucional, resulta em perdas de arrecadação porque os segurados devem aceitar ocupações em que os direitos sociais são desrespeitados. Esse cenário eleva a sonegação, a inadimplência e a renúncia fiscal, reduz a disponibilidade de recursos para a promoção de investimentos (Tabela 3).

4. É necessário assinalar que os dados apresentados por Afonso e Meireles (2006) são interessantes, mas imprecisos, pois mesclam a metodologia que eles adotam para aferir a carga tributária brasileira com a do FMI, que não é idêntica. Seria mais rigoroso apresentar os dados com base na metodologia do FMI ou, ainda, recalcular a carga tributária desses países com base na metodologia adotada pelos autores para o Brasil. Nas condições atuais, existem severos limites para comparar os dados brasileiros aos internacionais. Ainda assim, os dados apresentados permitem que o leitor possa ter uma dimensão, ainda que imprecisa, do Brasil no quadro internacional.



**GRÁFICO 9** Distribuição da CTB segundo o tipo de Fonte: Brasil e países selecionados 2002-2005



Fonte: FMI e Receita Federal. Apud Afonso e Meirelles (2006, p. 37).

**TABELA 3** Arrecadação aferida do INSS e perdas estimadas 1997-2002

Categoria	Em R\$ bilhões correntes					
	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sonegação (subdeclaração) - a	17,2	18,9	20,0	21,9	27,3	31,0
Renúncia fiscal - b	7,2	6,9	8,9	9,1	9,3	10,6
Inadimplência de contribuintes - c	2,1	2,8	2,5	2,2	5,3	4,2
Arrecadação aferida - d	44,2	46,5	49,1	55,7	62,5	71,0
Arrecadação potencial e=a+b+c+d	70,7	75,1	80,5	88,9	104,4	116,8
Perdas totais estimadas f=e-d	26,5	28,6	31,4	33,2	41,9	45,8

Fonte: INSS - Divisão de Arrecadação.

Considerando, ainda, a Tabela 3, é possível observar que as perdas são grandes segundo os indicadores do Governo Federal. Parte delas se deve a renúncias fiscais para entidades filantrópicas ou exportadores e possui caráter legal, embora esse tipo de procedimento seja controverso, pois uma contribuição não deve ter viés distributivo e não é adequada para dar incentivos tributários. As perdas por inadimplência também são de difícil recuperação.

Em síntese, considerando as dificuldades do mercado de trabalho, associadas ao baixo valor das remunerações pagas decorrentes do perfil salarial e da informalidade prevalente, foi criado um sistema de financiamento múltiplo e dotado de orçamento próprio para lidar com as características peculiares do Brasil. Esse sistema permite acomodar as tensões. Mas, ainda que seja bem-sucedido em termos de organização financeira, isso não elimina a necessidade de um cuidadoso monitoramento dos gastos.

### 3.3 - Dificuldades da estrutura de financiamento

O problema central da carga tributária brasileira reside no fato de haver uma forte concentração de arrecadação baseada em impostos indiretos e nos salários. Além disso, essa tributação é de baixa progressividade, ou seja, grava de modo mais acentuado os estratos mais humildes da população e não o mais abastado.

Os estudos confiáveis a respeito do tema são escassos. Mas, mesmo considerando dados já antigos, tomando por base 1996, é possível perceber que a estrutura baseada em tributos indiretos é mais onerosa para os mais humildes, pois uma parcela maior de sua renda é destinada ao consumo, considerando as necessidades de sobrevivência. (Tabela 4).

**TABELA 4** Tributos indiretos e sobre a renda, segundofaixa de renda familiar  
Brasil – 1996

Renda (em salários mínimos)	Indireto	Em porcentagem					
		Impostos sobre a renda com Transmissão INSS patronal			Carga total sobre a renda com Transmissão INSS patronal		
		0,0	50,0	100,0	0,0	50,0	100,0
Até 2	13,1	7,8	19,1	28,0	21,0	32,3	41,1
2 a 3	12,8	7,8	19,1	28,0	20,6	31,9	40,8
3 a 5	12,4	7,8	19,1	28,0	20,2	31,5	40,4
5 a 6	12,2	9,0	20,2	28,9	21,2	32,3	41,1
6 a 8	12,0	11,0	21,9	30,5	23,0	34,0	42,5
8 a 10	11,2	11,1	22,0	30,6	22,3	33,2	41,7
10 a 15	10,7	11,7	22,6	31,0	22,4	33,3	41,7
15 a 20	9,9	12,6	23,3	31,7	22,5	33,2	41,6
20 a 30	9,1	15,9	26,2	34,3	25,0	35,3	43,4
Mais de 30	6,9	20,5	30,2	37,9	27,4	37,2	44,8

Fonte: POF (1996).

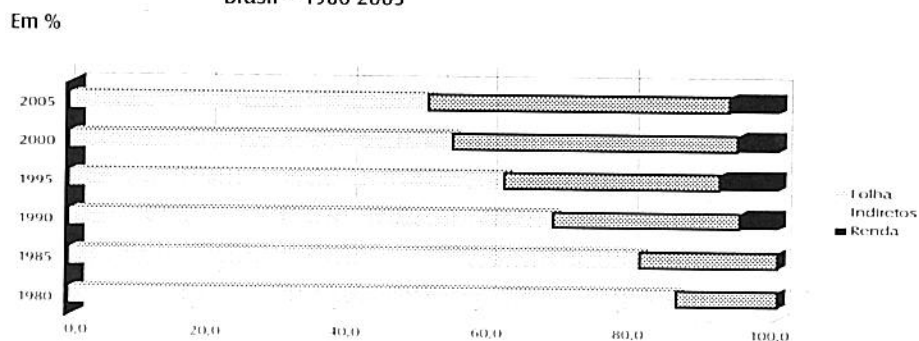
Ao incluir a renda, a tributação revela-se mais progressiva, gravando os mais abastados de forma mais intensa. Isso se revela, também, ao se somar a carga de impostos indiretos com a que incide sobre a renda. Mas é essencial notar que essa progressividade, segundo os dados tabulados pela Receita Federal, é baixa num contexto marcado por enormes desigualdades.

Uma hipótese é que exista o repasse, por parte dos empregadores, de 50% e até mesmo de 100% dos encargos da previdência para o consumidor final sob a forma de acréscimo de preço. Cabe notar, nesse caso, que, quanto maior for o repasse de preços para o consumidor, menos progressiva será a carga tributária. Nessa situação, se os dados para 1996, no início do rápido aumento da carga tributária, já são representativos, o que dizer da atualidade, com a proporção sobre o PIB se elevando rapidamente por meio da tributação indireta?

Sob o prisma do financiamento da seguridade, é possível observar que o gasto social pode contar com fontes de recursos que se diversificaram desde 1980. Se, naquele momento, a folha salarial era preponderante, essa posição perdeu força, sobretudo após a Constituição de 1988 e o Plano Real, em 1995. Em contrapartida, os tributos indiretos ou “em cascata”, como a COFINS (existente desde 1982), o PIS (datado dos anos 1960) e a CPMF (desde 1993), foram ganhando importância. A parcela incidente sobre a renda, seguindo a tradição conservadora, permaneceu secundária (Gráfico 10).

Ironicamente, se, por um lado, o OSS perde autonomia *vis-à-vis* o Orçamento Fiscal, por outro lado, de forma surpreendente, a justificativa para o au-

**GRÁFICO 10** Financiamento da seguridade, segundo fonte de recurso  
Brasil – 1980-2005



Fonte: Receita Federal. Apud. Varsano et al. (1998).

mento da tributação é atribuída ao social. São os impostos inscritos no OSS<sup>5</sup> que vêm garantindo a elevação da carga tributária para gerar os *surpluses* fiscais que dão sustentabilidade às finanças públicas. Esse papel é fundamental para garantir a prioridade à estabilidade monetária, lastreada por elevadas taxas de juros reais.

#### 4 As possibilidades a considerar

A maioria dos problemas enfrentados para financiar as políticas sociais decorre da mentalidade conservadora que foi impressa na sua forma de organização. A idéia de que os recursos para a área social deviam se basear no autofinanciamento e na capacidade de auto-sustentação excluíram parcelas importantes da população. Já no momento em que elas foram finalmente cobertas, não foi considerado que esse contingente precisaria de recursos baseados em impostos. A parcela da PEA que contribuía sempre foi estreita demais para garantir a estabilidade necessária ao financiamento da proteção contra doenças, invalidez, velhice e desemprego, sem contar que, nos anos 1970, a saúde integrava a esfera da previdência.

Na América Latina em geral, a idéia de que o econômico e o social são as duas faces do processo de desenvolvimento nunca foi hegemônica, e as transformações das sociedades dotadas de *welfare state* não se refletiram no Brasil e na região. A própria universalização dos anos 1970 reforçava a segmentação, e a sua superação com a Constituição de 1988 é um dos fatores mais vilipendiados pelos novos representantes do velho ideário. Apesar da aparência dinâmica que o Brasil apresenta, é o ideário conservador que reage às pressões de forma mimética, pois não se defronta com a realidade social, refugiando-se em argumentos teóricos que funcionam em condições ideais, mas não sobreviveram ao confronto com a realidade.

A perda de dinamismo da economia brasileira tornou as condições de financiamento ainda mais difíceis que nas décadas anteriores a 1980. Havia um crescimento da demanda por benefícios e serviços sociais que não tinha por contrapartida um aumento da arrecadação proporcional em razão da estagnação

5. O nome de contribuição dado à COFINS, à CSLL, à CPMF ou ao PIS/PASEP tem valor jurídico apenas no Brasil, de forma um tanto idiossincrática, devido à definição constitucional de 1988, mas não corresponde a uma contribuição social no sentido clássico da técnica de tributação atribuído por Dalton (1966). Os problemas decorrentes da estrutura financeira e de suas implicações foram detidamente analisados por Lavinás no texto presente nesta mesma coletânea.

da atividade econômica. Mesmo os fundos sociais, como o FGTS e o PIS/PASEP, sofreram. Havia problemas de solvência dos prestamistas, como foi o caso do FGTS, pois a crise econômica e o desemprego atingiram de forma dura os mutuários do SFH – Sistema Financeiro de Habitação. Houve dificuldades também para viabilizar investimentos produtivos, e que respeitassem as regras de boa governança, para os recursos do PIS/PASEP geridos pelo BNDES, considerando as estreitas possibilidades de lucro dos investimentos num contexto de estagnação e de juros elevados para remunerar a dívida pública, conforme apontou Fagnani (2005).

A promessa dos fundos de pensão privados, de elevar a poupança com o aumento da disponibilidade nos mercados de capitais das reservas matemáticas, também foi ilusória. O tema foi detidamente analisado por Matijascic e Kay (2006) e o IEG – Independent Evaluation Group (2006), composto por técnicos e consultores externos do Banco Mundial para avaliar os empréstimos destinados a apoiar as reformas previdenciárias. Esses recursos não aumentaram a formação de capital e não estimularam o crescimento econômico, tendo se concentrado numa atuação de curto prazo e atrelado na compra de títulos públicos ou do sistema bancário, que, por sua vez, possuem forte lastro em títulos da dívida pública. A mera disponibilidade de *funding*, portanto, não significa que ele seja transformado em investimentos que aumentem a atividade econômica.

Outro problema exógeno à esfera institucional do financiamento das políticas de emprego e proteção social que afeta duramente o segmento diz respeito à precariedade da ocupação existente no Brasil. O grande número de trabalhadores domésticos e por conta própria, associado a patamares de remuneração próximos aos da subsistência de extensas parcelas da população, não estimula a integração da PEA à condição de contribuinte de programas previdenciários para fins de aposentadoria ou de seguro-desemprego. Conforme aponta a OIT (2002), esse contingente é coberto de forma precária, e o seguro social clássico sempre focalizou sua atuação nos assalariados e nas relações duradouras de trabalho. A chamada globalização apenas acentuou um cenário típico do Brasil e que sempre existiu. Decorre daí ser difícil, senão virtualmente impossível, fixar como meta a cobertura de todas as necessidades sociais com base nas contribuições sociais.

O tradicional divórcio, para não falar em descaso com a sociedade e seus segmentos mais carentes, também é um fator de desequilíbrio, mas este decorre da maneira como são conduzidas as políticas sociais. No Brasil, os gastos precisam compensar a falta de cuidado com a questão social. Problemas relativos à baixa qualidade da educação e da saúde, além de reduzir a produtividade e a potencial

competitividade em produtos de maior valor agregado, decorrentes da perda da capacidade de trabalho. Assim, as opções do passado hoje cobram a sua fatura com a existência de custos que decorrem da falta de acesso aos serviços sociais de qualidade. Decorre daí a necessidade de se ressarcir os problemas decorrentes, como doenças crônicas, invalidez permanente ou morte prematura, com a concessão de benefícios de longa duração, onerosos e que diminuem a capacidade potencial do país para produzir riqueza.

A estrutura de financiamento ainda é conservadora, ou seja, uma parcela ponderável dos recursos continua atrelada à folha salarial, embora sejam necessários elevados níveis de subsídios, conforme apontaram Matijascic e Kay (2006). A insistência nesse tipo de equívoco impediu, quando houve uma reversão econômica em meados dos anos 1970, que o mercado interno brasileiro, de grandes potencialidades, pudesse se converter em fonte de dinamismo e crescimento. Isso gera um ciclo vicioso que impede o pleno desenvolvimento do seguro social e sua vinculação às políticas de transferência de renda com base na cidadania.

Por fim, a estrutura de financiamento regressiva é um elemento inseparável do financiamento das políticas sociais que dificulta muito a reorganização do país com o objetivo de criar novas condições para a promoção do desenvolvimento econômico e social. A estrutura concentra-se cada vez mais em impostos indiretos, não transfere renda e ratifica a sua concentração. Isso adia o ingresso das massas no mercado de consumo e não libera o potencial implícito existente no efeito multiplicador da renda. Mantido o quadro atual, a estagnação é inevitável para o Brasil.

Pouca coisa poderá ser encaminhada se a economia e a sociedade não forem organizadas de forma a estimular a produtividade e a competitividade, garantindo aumento de bem-estar e redução das desigualdades. Nada disso ocorrerá sem a melhoria do padrão de atendimento dos serviços sociais e a busca de incorporação dos segmentos menos favorecidos. Isso requer que as decisões técnicas relativas a direitos sociais, gasto e estrutura tributária se alinhem com esses imperativos.

Não é sensato imaginar que seja fácil elevar a cobertura da PEA. É pouco provável que trabalhadores com baixos rendimentos ou relações de trabalho instáveis possam se tornar contribuintes regulares de programas sociais ou de combate ao desemprego, quando sua renda está próxima à de sobrevivência. Para os trabalhadores autônomos esse dinheiro ainda disputa espaço com o capital de giro. Nada disso, aliás, mudou nos últimos 40 anos.

É por isso que o Banco Mundial e governos como o do Chile estão propondo uma renda de cidadania, como o pilar zero de proteção social, que redistribua

renda e seja financiado ou, ao menos, subsidiado de forma parcial por impostos. A ele deve se agregar outro pilar, para quem possui rendimentos superiores ao patamar de subsistência, baseado nos estritos preceitos do seguro social. Nesse pilar cada um recebe de acordo com o que contribuiu, e a filiação deve ser compulsória, pois a manutenção do *status* social é uma meta precípua das políticas sociais. Esse pilar, por sua vez, pode ser complementado por outro, de adesão voluntária em contas individuais para quem possui rendimentos elevados.

Obviamente, muitos problemas terão de ser resolvidos, como o valor a ser pago em termos de renda de cidadania e as condições de vida que o pilar zero deve propiciar. É preciso considerar se um beneficiário deve arcar com custos de aluguel ou se quem tiver problemas de moradia deve ser atendido por programas de habitação e integração familiar. Algo similar ocorre com os problemas de saúde ou educação.

Não é cabível centrar a análise em diagnósticos que ignorem os problemas relativos à densidade das contribuições, ou seja, o número de contribuições num determinado período de tempo, que sempre foi baixa e está caindo. Isso exige subsídios parciais. Os fatos comprovam que não haveria outra maneira de resolver o problema existente, a menos que seja negado o direito de acesso a um benefício para quem não conseguiu fazer respeitar os seus direitos sociais.

A parcela minoritária da PEA que contribui não pode arcar com o financiamento integral das políticas sociais nos moldes do seguro social, pois o sistema já se baseia em muitos subsídios. Esse diagnóstico errôneo dificulta a formalização das relações de trabalho e induz à falsa crença de que é impossível atender às necessidades sociais sem afetar a competitividade.

Para resolver a questão, a proteção social precisa discernir o que é seguro e o que é distribuição de renda, além de incentivar a imprescindível complementação pelo mercado como forma de organizar as finanças. É necessário, ainda, conferir estímulos positivos, como o acesso ao crédito para quem contribui, e não apenas punições. Chegou a hora de se formular e debater os verdadeiros problemas, pois, do contrário, persistirão os constrangimentos fiscais aliados a problemas sociais crônicos.

## Referências bibliográficas

---

- AFONSO, J.R.; MEIRELLES, B.B. Carga tributária global no Brasil, 2000/2005: cálculos revisitados? *Caderno NEPP 61*, Campinas, Unicamp, 2006. Mimeografado.
- BANCO MUNDIAL. *Keeping the Old-Age Promise*. Washington DC: Standford University Press and The Worldbank, 2004.
- BEVERIDGE, W. Social insurance and allied services: Repport by command of His Majesty. London: British Parliament, 1942.
- DALTON, H. Princípios de finanças públicas. Rio de Janeiro: FGV, 1980. (Original de 1966).
- DELGADO, G.C. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: SEMINÁRIO “SALÁRIO MÍNIMO E O DESENVOLVIMENTO”, 2005, Campinas. *Anais...* Campinas: Unicamp, 2005. Disponível em:  
< <http://www.eco.unicamp.br/cesit/> > .
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2005.
- MATIJASCIC, M. *Crise e reforma do complexo previdenciário no Brasil*. Campinas: Tese (Doutorado) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2002.
- MATIJASCIC, M.; KAY, S. Social security at the crossroads: Toward Effective Pension Reform In Latin America. *International social security review*, London, Blackwell, v. 59, n. 1, 2006.
- OIT. *Social security: A new consensus*. Geneva: International Labour Office, 2002.
- PAIVA, L.; PASSOS, A.; ANSILIERO, G. Impactos da previdência social sobre a pobreza. *Informe de Previdência Social*, Brasília, MPAS, v. 17 n. 3, 2005.
- STIGLITZ, J.E.; ORSZAG P.R. *Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems*. Washington: World Bank, 1999. (Working Paper).
- THOMPSON, L. *Mais velha e mais sábia Brasília*. Brasília: MPAS, 1998. (Série Traduções).
- VARSANO, R. et al. Uma análise da carga tributária no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, 1998. (Texto para Discussão, n. 583).



## AS POLÍTICAS DE EMPREGO NO CONTEXTO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (FAT) NO BRASIL: TRAJETÓRIA RECENTE

Marcelo Nicoll<sup>1</sup>  
Roberto Loureiro<sup>2</sup>

O objetivo central deste texto é descrever alguns aspectos ligados à criação e à trajetória do Fundo de Amparo ao Trabalhador no Brasil, relacionando-o ao sistema de proteção social brasileiro, mais precisamente à proteção ao trabalho após a Constituição Federal de 1988. Para isso, dar-se-á ênfase às principais inovações introduzidas pela Lei n. 7.998, que instituiu, em 1990, o FAT e a descrição das políticas de emprego que, desde a sua implementação, são financiadas com os recursos do fundo.

Pretende-se, na primeira seção do texto, apresentar sucintamente o contexto histórico que, a partir de meados da década de 1970, permitiu que as denominadas “políticas de emprego e renda” ou “políticas de emprego” se tornassem os principais instrumentos de intervenção para reduzir os crescentes níveis de desemprego. Na segunda seção, serão relacionadas as políticas do mercado de trabalho ao sistema de proteção social nos países avançados. Finalmente, na terceira, vamos retomar as questões relacionadas à criação e evolução do FAT. Já na parte dedicada à conclusão, exporemos os problemas que se apresentam ao financiamento dessas políticas e as principais dificuldades encontradas em integrá-las.

1. Economista formado pelo Instituto de Economia da Universidade Federal (IE-UFRJ) e mestrando da Escola Nacional de Ciência Estatística (ENCE).

2. Economista formado pelo Instituto de Economia da Universidade Federal (IE-UFRJ).

## 1 O contexto histórico das políticas de emprego

### 1.1 - O contexto internacional (1945-1975)

Com o fim da Segunda Guerra, o paradigma liberal (neoclássico) da interação espontânea dos agentes de mercado, com pouca ou nenhuma interferência do Estado, começa a perder sua força na Europa Ocidental. Isso, aliado ao fortalecimento das forças políticas sociais democratas, abriu espaço para que o Estado ganhasse um papel muito mais ativo e intervencionista do que anteriormente exercia (FIORI, 1990). Desse período até meados da década de 1970, as economias desenvolvidas européias experimentaram um aumento significativo na participação do Estado, não apenas por intermédio das políticas de regulação do nível de atividade por meio das políticas fiscais e monetárias anticíclicas, mas também com a construção de sólidos sistemas de proteção social.

É nessa época que se dá a construção dos chamados estados de bem-estar social na Europa Ocidental, que passaram a proporcionar uma série serviços sociais básicos de forma universal e gratuita, como educação e saúde. Ainda nesse período, tem início a estruturação dos sistemas públicos de emprego nacionais, voltados para a concessão do seguro-desemprego<sup>3</sup> e a intermediação de mão-de-obra.

Segundo Pochamnn (2004), a característica mais marcante desse período foi a possibilidade de retirar das forças de mercado a determinação exclusiva da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho. Embora a renda primária continuasse a ser repartida entre lucro, juros, aluguéis e salários, “esta acabou por ser alterada significativamente a partir da instalação de uma estrutura secundária de redistribuição da renda total” (POCHMAMN, 2004, p. 4) por intermédio dos efeitos da tributação progressiva e da posterior transferência de renda via Estado. Além disso, é durante essas três décadas que os países avançados experimentam o ciclo mais longo e duradouro de crescimento econômico de suas histórias, no que se convencionou chamar de “30 anos gloriosos do capitalismo”.

A partir de meados da década de 1970, tempo que ficou marcado por dois choques do petróleo (o primeiro em 1973 e o segundo 1979), por baixas taxas de crescimento do PIB e altas taxas de inflação (estagflação), as críticas ao sistema de bem-estar social e às políticas keynesianas anticíclicas tornaram-se recorrentes. Estas advinham principalmente do setor empresarial, que acusava

3. O primeiro programa de seguro-desemprego surge na Inglaterra em 1911.

as políticas sociais de aumentar o *deficit* público, provocando dessa forma a volta da inflação e o declínio dos investimentos e dos próprios usuários, que reclamavam do excesso de burocratização dos serviços, da queda dos valores dos benefícios e da qualidade da assistência oferecida, além dos crescentes impostos requeridos para manter tal sistema (WERNECK VIANNA, 2000).

Com o modelo de crescimento do pós-guerra nos países centrais em crise, o paradigma keynesiano começa a perder fôlego, tanto nos meios acadêmicos como entre os gestores de política. Uma nova hegemonia se estabelece com a chamada “contra-revolução monetarista”. Isso significou um retorno da hegemonia do pensamento clássico (o modelo pré-keynesiano) que, a partir dos anos 30, parecia destinado a ficar restrito aos livros de história do pensamento econômico (RAMOS, 2003).

Com isso, a partir da crise de meados dos anos 70, “as políticas de emprego são chamadas a desempenhar o papel que as políticas macroeconômicas não conseguiam mais exercer” (IE-CESIT-UNICAMP, 2005). Todos os países de economia avançada começam a pôr em prática uma série de medidas inovadoras com o intuito de combater os crescentes níveis de desemprego, como salientam Ramos e Azeredo (1995).

Os sistemas públicos de emprego, que floresceram em quase todos os países nesse período, combinaram certas medidas de política tipicamente passivas (assistência financeira ao desemprego) com instrumentos ativos (formação e reciclagem profissional e intermediação).

Entretanto, não tardou para que o novo pensamento liberal hegemônico, já ao final da mesma década, viesse questionar os gastos com programas de assistência financeira ao trabalhador desempregado.

Em alguns países da Europa Ocidental tendo como pano de fundo a crise financeira dos sistemas de seguridade e a ofensiva política do liberalismo, a proteção ao desempregado, tanto em termos financeiros como de espaço no tempo, começa a restringir-se [...] Os países que mais reduziram seus gastos com o seguro foram (em termos de porcentagem do PIB): Suíça: 0,28% (1985) para 0,14% (1990); Inglaterra: 2,01% (1985/86), 0,90% (1990/91); Luxemburgo: 0,31% (1985), 0,18% (1990); Holanda: 3,24% (1985), 2,3% (1990); Itália: 0,75% (1985), 0,40% (1988). Outros países apresentaram um comportamento contrário a essa tendência geral (Noruega, França e Dinamarca). (OCDE, 1993 apud RAMOS; AZEREDO, 1995).

Apesar disso, Dedecca et al. (2006) afirmam que essas políticas passivas continuam a ter uma importância fundamental na distribuição dos gastos em políticas de emprego nesses países, computando em média 60% do total.

Isso porque os sistemas de proteção social continuam sendo obrigados a fornecer esquemas de manutenção de renda — ainda que em valores e prazos de duração menores — que variam de acordo com as várias legislações nacionais. (DEDECCA et al. 2006).

---

## 2 As políticas de mercado de trabalho e a proteção social

---

Segundo Ramos (2003), o termo Política de Emprego e Renda é bastante amplo, podendo incluir desde as políticas macroeconômicas de corte keynesiano, que visam elevar a oferta de empregos por meio de seus instrumentos de política econômica, até mudanças na legislação trabalhista e/ou redução real do salário-mínimo, se estas medidas forem identificadas como vitais para o aumento da oferta de trabalho. Contudo, apesar de ser importante identificar essas formas de regulação sobre o mercado de trabalho, elas não serão consideradas para efeito de análise na presente seção.

A partir dos anos 1980, no “conjunto das políticas de mercado de trabalho, algumas passam a ser denominadas de ‘ativas’” (BANCO MUNDIAL, 1993 apud DEDECCA et al., 2006). Com isso, as políticas de formação profissional, de apoio a micro e pequenas empresas e de intermediação de mão-de-obra passam a ser classificadas como políticas ativas “e procuram a um só tempo dinamizar a demanda e a oferta de trabalho” (BANCO MUNDIAL, 1993 apud DEDECCA et al., 2006). Além destas, podemos citar também as políticas de subsídios ao empregador para a contratação de novos empregados e as políticas de geração direta de empregos pelo setor público.

Para a política de qualificação, cabe uma observação quanto à real eficácia desses programas em alterar as taxas de desemprego. Esta é a posição de Ramos e Azeredo (1995), que afirmam

que estes tipos de política não têm capacidade de elevar as oportunidades de emprego para a economia como um todo. Em outros termos: as vagas oferecidas são o resultado de um processo que tem lugar fora do mercado de trabalho.

Notadamente, elas dependem do desempenho da economia ou, mais especificamente, das taxas de crescimento econômico e de geração de empregos.

Essa também é a posição de Kapstein (1996 apud AZEREDO, 1998), que afirma:

As políticas microeconômicas, como expansão do ensino e do treinamento, são necessárias para equiparar os trabalhadores com as qualificações que lhes permitem reingressar no

mercado de trabalho ou encontrar perspectivas de carreira. Mas essas políticas e programas são de pouco valor se a economia não estiver produzindo bons empregos.

As políticas passivas de emprego conjugam mecanismos de natureza compensatória que têm como objetivo tornar a situação do desempregado mais “tolerável”, propiciando condições mínimas de subsistência aos trabalhadores que persistem na situação de desocupação. Além disso, podemos apontar também como tipos de política passiva aquelas destinadas a reduzir a oferta de trabalho mediante o adiantamento da aposentadoria de alguns trabalhadores com dificuldades de reinserção no mercado de trabalho (política de aposentadoria precoce) ou postergando a entrada no mercado de trabalho dos jovens, ao estender o tempo de escolaridade (política de extensão dos ciclos escolares) (RAMOS 2003).

Nesse cenário, onde as políticas de emprego ganham uma centralidade que não tinham quando as políticas keynesianas de estímulo à demanda eram os principais instrumentos de promoção da ocupação, observa-se que as reformas nos sistemas públicos de emprego não foram lineares (DEDECCA et al. 2006). Enquanto em alguns países esses sistemas reafirmam o paradigma da flexibilização e da redução do valor e da duração dos benefícios de seguro-desemprego, em outros reafirmam “princípios e valores que questionam a tendência à precariedade do mercado de trabalho”.

Isso comprova serem as políticas de emprego um dos pilares fundamentais nos sistemas de proteção social dos países avançados e na garantia dos direitos de cidadania. Segundo Werneck Vianna (1998), ao resgatar Marshall (2000) :

a concepção de proteção social (predomina) baseada no suposto de que a cidadania implica, além dos direitos civis e políticos, o elemento social que se refere a tudo aquilo que vai desde os direitos a um mínimo de bem-estar econômico, ao direito de participar por completo da herança social e levar uma vida de um ser civilizado, de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.

Nesse contexto, as políticas de emprego atuam reduzindo riscos e vulnerabilidades (LAVINAS, 2006), garantindo simultaneamente um fluxo estável de renda nos períodos de desemprego e a possibilidade de atualização e reinserção produtiva através dos programas de qualificação profissional permanentes e de intermediação de mão-de-obra aos trabalhadores.

Na próxima seção vamos descrever as principais políticas de emprego no Brasil, instituídas depois da criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), relacionando-as com o modelo de sistema de proteção social brasileiro.

### 3 O Fundo de Amparo ao Trabalhador

#### 3.1 - O FAT na Constituição Federal de 1988 – suas bases

O Brasil é um caso em que políticas ativas e passivas de emprego foram, nas últimas décadas, criadas em torno de um SPE (Sistema Público de Emprego) que, em alguma medida, ainda é incipiente e relativamente desarticulado. O tripé básico de políticas passivas e ativas de emprego (seguro-desemprego, qualificação profissional e ações de IMO<sup>4</sup>) começou a se formar ainda na década de 1940, com a criação do Senai e do Senac, as primeiras entidades do que viria a ser o chamado Sistema S. Nos anos 1960 surgiu o FCTS. A década de 1970 foi marcada pela criação do Sistema Nacional de Emprego (Sine), responsável pela execução da ação de IMO. No final dos anos 1980 surgiu o seguro-desemprego que, entretanto, só contou com uma fonte sólida de financiamento com a criação do FAT, em 1990. Finalmente, em 1996 surgia a primeira ação estruturada de qualificação no âmbito do MTE, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor). (PAIVA, 2006, p. 29).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para a construção de um sistema público de emprego no país, no qual o mercado de trabalho é marcadamente heterogêneo. O capítulo referente aos direitos sociais significa “uma mudança formal sem precedentes na trajetória de construção da ação do Estado no campo social” (IPEA, 2006, cap. 6). O inciso II do art. 7º garante o seguro-desemprego aos trabalhadores urbanos e rurais e o artigo 239 estipula seus mecanismos de sustentação, redirecionando as arrecadações decorrentes das contribuições do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) para o seu financiamento.

Ainda na perspectiva da construção de um sistema público de emprego, o artigo 239 institui o abono salarial aos trabalhadores com renda mensal de até dois salários-mínimos contribuintes do PIS/Pasep e determina que ao menos 40% dos recursos provenientes dessas arrecadações se destinariam a financiar programas de desenvolvimento econômico através do BNDES. O artigo 239 também cria uma contribuição adicional ao seguro-desemprego, de empresas com alto índice de rotatividade de força de trabalho e reafirma como direito adquirido os patrimônios acumulados nas contas individuais dos participantes do PIS/PASEP, mantendo-se os critérios de saque nas situações previstas nas leis específicas (com exceção da retirada por motivo de casamento).

4. Nota do autor: intermediação de mão-de-obra – IMO.

É possível notar uma clara mudança no modelo de política pública de emprego promovida por esta Constituição. Se anteriormente os programas do PIS e do PASEP eram instrumentos que garantiam ao trabalhador formal uma participação no faturamento bruto das empresas ou na receita líquida do Governo (na esfera correspondente), a CF de 1988, através de contas individuais remuneradas na forma da lei, viabilizou o acesso a benefícios e serviços aos trabalhadores. Esses programas objetivavam formar um patrimônio individual, estimular a poupança e corrigir distorções na distribuição de renda. Transferindo as receitas do PIS/PASEP para o financiamento do seguro-desemprego, do abono salarial e de programas de desenvolvimento econômico, intermediação de mão-de-obra e formação profissional, o benefício passa a estender-se a todos os trabalhadores do setor formal e informal, perdendo o caráter individualizado (THEODORO, 2002).

Dessa forma, a constituição do FAT introduziu uma inovação no sistema de seguridade social brasileiro, dado que, apesar da concessão de benefícios de seguro-desemprego ter um caráter contributivo e alcançar apenas os trabalhadores inseridos no mercado formal, os programas de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra estruturados são de acesso universal, atingindo tanto os trabalhadores formais quanto os informais. Trata-se de um avanço importante, posto que a tradição do modelo de proteção social brasileiro, caracterizado pela “cidadania regulada” (SANTOS, 1979), prevê direitos aos trabalhadores vinculados a alguma categoria e/ou ao mercado formal de trabalho (com carteira assinada). O FAT inova ao ampliar parcialmente o bem-estar ocupacional (TITMUSS, 2001) para os trabalhadores precários e informais (dimensão treinamento).

### 3.2 - A estruturação do FAT

Em janeiro de 1990, os mecanismos constitucionais supracitados (seguro-desemprego e abono salarial) foram regulamentados pela Lei n. 7.998, que instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o custeio do Programa Seguro-Desemprego, o pagamento do abono salarial e o financiamento de programas de desenvolvimento econômico. O FAT foi constituído como um fundo contábil, de natureza financeira, com gestão feita pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), de caráter tripartite e paritário, composto por 12 representantes (e seus respectivos suplentes): quatro representantes dos trabalhadores, quatro dos empregadores e quatro do governo (Ministério do Trabalho, Ministério da Previdência Social, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e BNDES).

As Comissões Estaduais de Emprego (CEE) e as Comissões Municipais de Emprego (CME) foram instituídas a partir da criação do PROGER (AZEREDO, 1998). As Comissões de Emprego (CE) são responsáveis pela definição das ações prioritárias, com a participação do governo e da sociedade. As CE foram instituídas em todos os estados, e em grande parte dos municípios, sobretudo os mais populosos. As comissões municipais e estaduais são de fundamental importância para o FAT. São elas as responsáveis pela mobilização da sociedade para a realização dos cursos e a aprovação e seleção das demandas do mercado de trabalho local, ou seja, pela participação da sociedade civil na implantação das políticas de geração de emprego e renda (DEDECCA, 1998). Essas comissões também têm formação tripartite e paritária, e são reconhecidas pelo CODEFAT<sup>5</sup>. São da competência dessas comissões, sobretudo:

- 1- propor aos órgãos do SINE, medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego;
- 2- a articulação com instituições públicas e privadas para o aprimoramento e orientação de suas ações, do SINE;
- 3- promover intercâmbio com outras comissões de emprego (estaduais ou municipais);
- 4- indicar áreas e setores prioritários para alocação de recursos do PROGER.

A lei determinou que constituíssem os recursos do FAT, além do produto da arrecadação das contribuições devidas ao PIS e ao PASEP, o produto dos encargos devidos pelos contribuintes em decorrência da inobservância de suas obrigações, principalmente as multas por infração à legislação trabalhista, a correção monetária e os juros devidos pelo agente aplicador dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos, e o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade de força de trabalho da empresa, deixando em aberto a possibilidade para outros recursos que lhe possam ser destinados (DES/MTE).

Sobre a receita do FAT incidem os 40% destinados aos programas de desenvolvimento econômico (referidos no art. 7º da CF) transferidos ao BNDES. Estas transferências podem ser separadas em duas categorias: recursos ordinários e depósitos especiais. Os recursos ordinários são os repasses para o financiamento de projetos de desenvolvimento econômico, remunerados pela Taxa

---

5. Resoluções n. 60, n. 80 e suas sucessivas modificações.



de Juros de Longo Prazo (TJLP) e pela Taxa de Juros para Empréstimos e Financiamentos no Mercado Interbancário de Londres (LIBOR). Os depósitos especiais são as disponibilidades financeiras nas instituições oficiais vinculadas aos programas de gerações de emprego e renda. Enquanto não utilizados, eram remunerados pela taxa SELIC<sup>6</sup>. Depois de sua liberação ao beneficiário final, passavam a ser remunerados pela TJLP. Recentemente, o CODEFAT modificou a forma de remuneração dos depósitos especiais, criando o Reembolso Automático (RA)<sup>7</sup>, que é apurado mensalmente em cada programa ou linha de crédito. Os recursos disponibilizados sob a forma de depósitos especiais são utilizados para financiar programas específicos, propostos pelo BNDES e aprovados pelo CODEFAT.

A Tabela 1 esclarece como está distribuído o saldo acumulado (até meados de 2006) dos recursos ordinários depositados no BNDES segundo a modalidade de aplicação. Conforme descrito acima, os recursos encontram-se repartidos na proporção de: dois terços remunerados pela TJLP e o um terço restante alocado nas modalidades do FAT Cambial, com ênfase no pós-embarque.

**TABELA 1** Saldo dos recursos do FAT ordinariamente transferidos ao BNDES  
Brasil – 2006<sup>1</sup>

Modalidade de Aplicação	Valor (Em R\$ milhoes)	%
Total	68.793	100
FAT TJLP	48.799	71
FAT Cambial	19.994	29
Pré-embarque	590	
Pós-embarque	9.881	
Operações Diretas	331	
Pré-embarque Especial	4	
Pós-embarque Especial	9.188	

Fonte: BNDES.

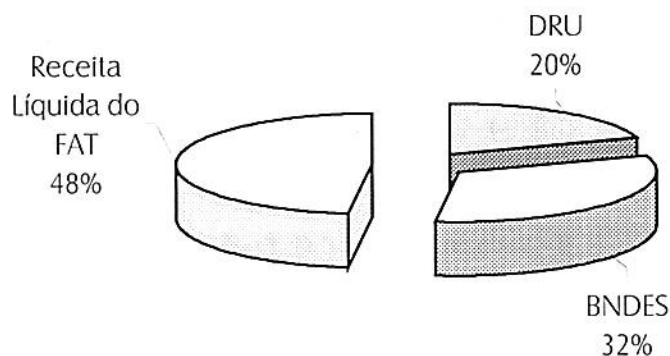
(1) Em 31/05/2006.

6. SELIC: taxa referencial do Sistema Especial de Liquidação e Custódia.

7. Resoluções nº 439/2005 e nº 489/2006, dispõem sobre a instauração do RA e a apuração de 2% a.m. sobre o saldo devedor total dos Programas, exceto o FAT INFRA-ESTRUTURA, com 1% a.m., e o FAT GIRO, com recolhimento específico. Além disso, determina também a apuração da parcela do saldo disponível que exceder 6% do saldo devedor total, descontados os ingressos dos últimos três meses e os retornos dos últimos dois meses, com exceção do FAT INFRA-ESTRUTURA, com desconto dos ingressos dos últimos quatro meses.

Em 1994 iniciou-se um redirecionamento de parte dos recursos do FAT para o Tesouro Nacional<sup>8</sup>. Atualmente, são direcionados 20% da arrecadação das contribuições do PIS/PASEP para o Tesouro Nacional, correspondentes à Desvinculação de Recursos da União (DRU)<sup>9</sup>, no âmbito da lei. Ou seja, antes de servir aos propósitos determinados pela Lei 7.998, 20% dos recursos são “descontados” em favor da DRU para fins do *superavit* primário do Governo Federal<sup>10</sup>.

**GRÁFICO 1** Apropriação da Receita Bruta Corrente do FAT  
Brasil - 2004



Fonte: BNDES.

Como se pode observar pelo Gráfico 1, que ilustra a apropriação da receita bruta em 2004, após a subtração das parcelas referentes à DRU e aos empréstimos constitucionais ao BNDES, do total da receita bruta do FAT menos da metade (48%) dos recursos disponibilizavam-se liquidamente para cobrir as despesas que lhe eram legalmente atribuídas.

8. Fundo Social de Emergência - FSE (EC de Revisão n.º 01, de 01.03.94), posteriormente alterado para Fundo de Estabilização Fiscal - FEF (EC n.º 10, de 01.03.96 e EC n.º 17 de 22.11.97).

9. EC n.º 27, de 21.03.00, modificada pela EC n.º 42, de 19.12.03.

10. A esse respeito, ver artigo de João Sicsú nesta coletânea.

### 3.3 - O programa do seguro-desemprego e o abono salarial

Originalmente, o Programa do Seguro-Desemprego foi introduzido no Brasil em 1986<sup>11</sup>, no decorrer do Plano Cruzado, apesar de já ter sido previsto na Constituição Federal de 1946 e citado na de 1967. Conforme destacaram Azeredo e Ramos (1995), a medida visava suprir a precariedade do auxílio-desemprego (vigente na época) e a necessidade de completar o sistema de proteção social do País, mas

não chegou a representar um efetivo programa de seguro-desemprego, pelos valores dos benefícios, extremamente baixos quando comparados ao último salário do trabalhador e, principalmente, pela sua reduzida abrangência, face aos critérios de acesso ao programa [...].

Até a Constituição Federal de 1988 e a conseqüente mudança na legislação com relação ao seu financiamento, as despesas foram arcadas pelo Tesouro Nacional, a maior parte por meio do Fundo de Assistência ao Desempregado.

O Programa do Seguro-Desemprego é parte de uma política pública de emprego nacional para os trabalhadores do setor formal e para os informais, que tem como referência principal o FAT. Entretanto os benefícios e oportunidades desse vasto programa não são os mesmos para uns e outros. Nesse sentido, o Programa do Seguro-Desemprego promove ações nas três principais dimensões da política de emprego:

- i) assistência financeira ao trabalhador desempregado sem justa causa;
- ii) intermediar a relação entre demanda e oferta de mão-de-obra, buscando reinserir rapidamente o trabalhador no mercado de trabalho; e
- iii) qualificação social e profissional do trabalhador, até mesmo com convênios voltados para segmentos discriminados no mercado de trabalho por motivos de gênero, etnia, faixa etária ou escolaridade.

Desde a sua implantação em 1986, o seguro-desemprego vem sofrendo modificações nos critérios de cobertura, caminhando positivamente no sentido de uma maior abrangência do benefício. Em 1991, incorporou os pescadores profissionais (pesca artesanal) e, em 2000, os empregados domésticos<sup>12</sup>. O benefício do seguro-desemprego é garantido ao trabalhador com vínculo

---

11. Decreto-Lei nº 2.284 de março de 1986, regulamentado pelo Decreto nº 92.608 de 30.04.86.

12. Lei 8.287 de 20.12.91 e MP nº 1.986-2000. Reeditada. A lei garante ao trabalhador o direito de receber o benefício por um período máximo de três meses, de forma contínua ou alternada, a cada período aquisitivo de 16 meses: o valor máximo de cada parcela é de um salário-mínimo.

**TABELA 2** Benefício do Seguro-Desemprego, segundo Tempo de Contribuição  
Brasil – 2004

Em meses	
Tempo de Contribuição (1)	Cobertura
6 >= 11	3
12 >= 24	4
> 24	5

Fonte: Ministério do Trabalho – MTE. Disponível em: <www.mte.gov.br>.

(1) Nos últimos 36 meses.

empregatício (contribuições de pessoa jurídica e física), de acordo com as regras presentes na Tabela 2<sup>13</sup>.

Vale ressaltar que o trabalhador autônomo que contribua regularmente para a previdência não tem direito a receber o benefício do seguro-desemprego. Para os trabalhadores que possuem um vínculo empregatício formal (carteira assinada), o valor do benefício varia de acordo com a média do salário dos últimos três meses trabalhados, como mostra a Tabela 3.

Excepcionalmente o benefício pode se estender por até dois meses mais para grupos específicos, dependendo, para isso, de deliberação do CODEFAT, segundo a MP 1.726 de 1998, em seu artigo 2º:

Em caráter excepcional e pelo prazo de seis meses, os trabalhadores que estejam em situação de desemprego involuntário pelo período compreendido entre doze e dezoito

**TABELA 3** Valor do Benefício do Seguro-Desemprego, segundo Faixas de Salário  
Médio  
Brasil – 2004

Faixas de Salário Médio	Valor da Parcela (1)
Até R\$ 577,77	Multiplica-se o salário médio por 0,8 (80%)
De R\$ 577,77 até R\$ 963,04	O que exceder a R\$ 577,77 multiplica-se por 0,5 (50% e soma-se a R\$ 462,21
Acima de R\$ 963,04	R\$ 654,85 invariavelmente

Fonte: Ministério do Trabalho – MTE. Disponível em: <www.mte.gov.br>.

(1) O valor do benefício não poderá ser inferior ao valor do Salário Mínimo (R\$ 350,00 em abril de 2006).

13. Inovação dada pela Lei n. 8.900, de 30 de junho de 1994.

meses, ininterruptos, e que já tenham sido beneficiados com o recebimento do Seguro-Desemprego, farão jus a três parcelas do benefício, correspondente cada uma a R\$ 100.00 (cem reais).<sup>14</sup>

O Programa do Seguro-Desemprego insere-se numa política nacional, atuando de maneira descentralizada. A Lei n. 8.019 de 1991 definiu a operacionalização do programa em articulação com estados e municípios, através do SINE. O Sistema Nacional de Emprego (SINE) tem a responsabilidade de executar algumas de suas principais diretrizes por intermédio de agências contratadas pelos estados, municípios e entidades conveniadas com o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). O público-alvo dos postos do SINE são trabalhadores em geral, deficientes físicos, pessoas à procura do primeiro emprego e empregadores da iniciativa privada ou governamental.

O SINE atua principalmente intermediando a mão-de-obra. O procedimento consiste em relacionar o perfil requerido pelos empregadores, nas mais diversas áreas de atuação, com informações sobre trabalhadores inscritos no Programa do Seguro-Desemprego e que estão à procura de trabalho por intermédio das agências do SINE. Vale ressaltar que esse processo pressupõe agilidade e monitoramento constantes, até porque um dos seus objetivos é reduzir o tempo de desemprego e evitar que postos de trabalho sejam extintos ou ocupados por profissionais de outras áreas.

Além disso, também é competência do SINE dar apoio ao desenvolvimento do PROGER<sup>15</sup>, programa que consiste em um conjunto de linhas especiais de crédito para financiar aqueles que desejam ter seu próprio negócio (microempresas, pequenos negócios familiares, professores da rede pública, cooperativas ou pessoas físicas). Os agentes financeiros do PROGER são o Banco do Nordeste, o Banco do Brasil, o BNDES e a Caixa Econômica Federal. Em 1995, foi criada uma versão rural para o programa, o PROGER Rural, que tem por finalidade o financiamento de empreendimentos de produtores e da agroindústria, de micro ou pequeno porte, e as cooperativas de micro e pequenos produtores, estando sua execução a cargo do Banco do Brasil e do Banco do Nordeste do Brasil.

Vale salientar uma dimensão importante do Programa do Seguro-Desemprego, que é promover a qualificação social e profissional do trabalhador. Com

---

14. Atualmente o valor de cada parcela é de um salário-mínimo, garantindo ao pescador receber tantas parcelas quantos forem os meses de duração do defeso, conforme portaria fixada pelo IBAMA.

15. Instituído pela Resolução do CODEFAT n. 59, de 25.03.94.

essa finalidade, foi criado o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), que substituiu o Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR, formulado em 1995 e implantado em 1996, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. A experiência do PLANFOR evidenciou a necessidade de se criarem novos critérios e mecanismos de controle, mais eficientes no que se refere, por exemplo, à aplicação dos recursos pelos estados (IPEA, 2006). Nesse sentido, é possível afirmar que o PNQ revisou os conteúdos e reformulou as práticas de seu antecessor.

O PNQ foi efetivamente implementado em 2004, com a missão de contribuir para a inclusão social, o desenvolvimento econômico sustentável, centrado em objetivos sociais e com geração e distribuição de renda. A idéia que norteou a formulação do Plano foi a de que a qualificação profissional é fruto de uma construção social e, nesse sentido, deve ser considerada sob diferentes aspectos. A originalidade do Plano Nacional de Qualificação está na sua fundamentação, ao mesmo tempo política, ética, conceitual, institucional, pedagógica e operacional: política, porque entende qualificação profissional como um direito do trabalhador; ética, porque estabelece a transparência no uso e na gestão dos recursos públicos como premissa básica de seu funcionamento; conceitual, porque relaciona educação integral, formas solidárias de participação social e valorização dos trabalhadores; pedagógica, porque busca se articular com a educação básica, estabelece exigências para as instituições contratadas realizarem os planos territoriais e projetos especiais, garante investimentos na formação de gestores e formadores; institucional, porque se integra com as políticas públicas de emprego, trabalho e renda e, destas, com as políticas de educação e desenvolvimento; e operacional, porque faz um planejamento, monitora, acompanha e avalia os beneficiários do Programa.

O FAT financia ainda outros programas e ações não propriamente direcionados ao trabalhador recém-desempregado, como, por exemplo, os que auxiliam os jovens na busca do primeiro emprego, os que provêm um auxílio financeiro aos indivíduos que se encontram em condição de exercício precário da atividade laboral ou ao trabalho análogo ao escravo, e aos informais. Nessa linha, podemos citar os programas Trabalho Legal, Trabalho Seguro e Saudável, Jovem Empreendedor e o Programa de Erradicação do Trabalho Escravizador e Degradante (THEODORO, 2002).

O abono salarial<sup>17</sup> tem por finalidade assegurar o recebimento de um salário-mínimo anual aos trabalhadores contribuintes do PIS/PASEP cadastra-

17. Benefício garantido pelo art. 239, § 3º, da CF/88, e regulamentado pelo art. 9º da Lei n. 7.998, de 11.01.90.

dos há pelo menos cinco anos (ou no Cadastro Nacional do Trabalhador – CNT), com remuneração mensal de até dois salários-mínimos, em média, no período trabalhado, tendo exercido atividade remunerada pelo menos durante trinta dias no ano-base.

### 3.3 - Receitas, despesas e o patrimônio do FAT

Até 2004, a Fundação ANFIP não incluía nas receitas auferidas e despesas efetuadas no Orçamento da Seguridade Social brasileiro os recursos arrecadados pelo PIS/PASEP. A partir de 2005, ocorre uma modificação quanto a esse entendimento. Em Lavinias (2006) é possível identificar que tanto os recursos arrecadados do PIS/PASEP que cabem à seguridade social, como seus gastos, integram os orçamentos das receitas e despesas da Seguridade Social. A integração dos recursos do FAT ao Orçamento da Seguridade Social é a posição que mais se aproxima da verdade constitucional. Isso é importante, pois impede que possíveis recursos ociosos dessa rubrica sejam destinados (desviados) para fins que não o da proteção social, como seria o caso se ficassem aplicados em títulos da dívida pública no BNDES ou fossem simplesmente compor o *superavit* primário do Governo Federal. Isso contribui ainda para elevar o *superavit* do Orçamento da Seguridade Social.

A maior parte da receita do FAT é proveniente das contribuições para o PIS/PASEP e das remunerações das aplicações dos recursos do fundo nas instituições financeiras oficiais federais, sendo 20% descontadas via DRU e ao menos 40% do restante transferidas para o BNDES. Nas despesas do Fundo figuram o pagamento dos benefícios do seguro-desemprego, do abono salarial, o custeio das atividades de qualificação profissional, além daquelas classificadas na rubrica “outras despesas”, englobando intermediação de mão-de-obra, apoio operacional ao PROGER, gastos com a manutenção das ações de apoio ao pagamento dos benefícios do seguro e do abono, com a realização das Pesquisas sobre Emprego e Desemprego (PED), a manutenção do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), com a Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS), além de gastos com pesquisas, estudos de avaliação, campanhas educativas e informativas, no apoio ao CODEFAT e na manutenção das unidades regionais.

O FAT vem apresentando *deficits* primários (receita das contribuições menos as despesas do Fundo) desde que foram instituídos os direcionamentos de recursos para o Tesouro Nacional em 1994. Este *deficit*, decorrente da DRU, vem sendo coberto pelas receitas financeiras provenientes das aplicações das disponibilidades do Fundo e dos juros pagos pelo BNDES, como remuneração dos

empréstimos constitucionais. Portanto, os resultados finais superavitários são alcançados por intermédio dessas receitas, geradas a partir dos programas de geração de trabalho, emprego e renda, através de depósitos especiais. A Tabela 4 ilustra a situação, trazendo a evolução recente das receitas e despesas do FAT de 1998 a 2004. O *deficit* primário apresenta tendência de queda, excetuando-se o aumento no biênio 2001-2002, em que aumentou para o patamar dos R\$ 2.500 milhões. Tomando como exemplo, na Tabela 4, o ano de 2004, e excluindo-se os empréstimos constitucionais ao BNDES, 72% dos recursos destinavam-se ao pagamento do benefício do seguro-desemprego, 22% ao pagamento do abono salarial e 6% distribuíam-se entre qualificação profissional (1%), intermediação de mão-de-obra (1%), apoio ao PROGER (1%), apoio operacional (2%) e outros projetos (1%).

O patrimônio do FAT pode ser decomposto de:

- i) empréstimo constitucional: recursos destinados ao BNDES para financiar programas de desenvolvimento econômico;
- ii) depósitos especiais: disponibilidades financeiras aplicadas nas instituições financeiras oficiais federais, destinados ao financiamento de projetos com alto potencial de geração de trabalho, emprego e renda;
- iii) extramercado: são as disponibilidades de caixa aplicadas em fundo composto de títulos públicos federais gerido pelo Banco do Brasil, no

**TABELA 4** Receitas e despesas do FAT  
Brasil – 1998-2004

Em R\$ milhões (1)

Anos	RECEITAS		DESPESAS				Total (G)	Resultado Primário (H-A-G)	Outras Receitas (I)	SALDO (J) = (A - I)
	Arrecadação PIS/PASEP FAT (A)	Empréstimos BNDES 40% (B)	Pagamento do Seguro-Desemprego (C)	Pagamento do Abono Salarial (D)	Qualificação Profissional (E)	Outras (F)				
1998	13.205,2	4.677,2	9.103,7	1.229,4	883,5	809,1	16.703,0	(3.497,8)	8.536,4	5.038,6
1999	12.354,0	4.912,4	8.019,5	1.158,0	712,1	750,9	15.552,9	(3.199,0)	9.087,1	5.888,1
2000	13.983,4	5.578,0	7.291,6	1.192,7	764,1	740,0	15.562,4	(1.579,0)	7.792,6	6.213,6
2001	14.370,8	5.706,7	8.105,7	1.427,7	795,3	826,7	16.862,2	(2.491,4)	8.426,1	5.934,7
2002	14.849,5	6.020,0	8.458,4	1.829,5	222,7	776,8	17.307,4	(2.457,9)	9.077,3	6.619,5
2003	15.029,2	6.311,9	7.661,3	2.077,0	51,6	463,3	16.565,1	(1.536,0)	9.375,2	7.839,2
2004	16.075,0	6.605,8	7.605,8	2.369,1	74,4	413,3	17.068,4	(993,4)	8.359,4	7.366,0

Fonte: CGFAT/SPOA/SE/MTE.

(1) Valores a preços de dezembro de 2004 - Deflator: IGP-DI.

Nota: Receitas pelo regime de caixa e despesas pelo regime de competência.



Fundo BBExtramercado Exclusivo FAT Fundo de Investimento Renda Fixa;

- iv) bens: parcela alocada em bens e direitos (ações de companhias telefônicas) do FAT administrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego e pelos estados. Os ativos nos estados foram adquiridos por meio de convênios para a execução das ações do SINE;
- v) recursos em caixa ou em trânsito: a existência de recursos na conta única ou em trânsito no final do exercício financeiro são sempre residuais e de caráter transitório.

Segundo descreve a Tabela 5, a maior parte do patrimônio do Fundo está depositada no BNDES, na forma dos empréstimos constitucionais (58% em 2004, distribuídos nas modalidades de aplicação apresentadas na Tabela 1) ou como depósitos especiais (14% em 2004), sendo a instituição que mais recebe tais recursos. Nas demais instituições oficiais, uma parte expressiva dos recursos encontra-se alocada no fundo de investimento BB-Extramercado (cerca de 15% em 2004). Nessa rubrica foi verificado o maior crescimento médio, tendo duplicado seu valor absoluto no período. Menos de 2% do patrimônio está imobilizado ou são valores em trânsito ou em caixa.

**TABELA 5** Composição do patrimônio do FAT  
Brasil – 1998-2004

Programas	Em R\$ milhões (1)						
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Total</b>	<b>74.058,2</b>	<b>74.675,4</b>	<b>80.781,3</b>	<b>97.701,6</b>	<b>95.475,2</b>	<b>99.843,6</b>	<b>102.886,2</b>
I - Extramercado	8.042,4	6.870,5	9.082,2	13.557,8	10.510,8	15.507,6	15.541,3
II - BNDES - Prog. de Desenv. Econômico	45.155,4	46.841,6	50.014,9	60.468,8	60.606,0	59.413,3	59.831,7
III - Depósitos Especiais	20.777,8	20.868,2	21.478,7	23.183,0	24.110,4	24.761,4	27.349,6
III1 - Banco do Nordeste	3.785,9	3.902,4	3.940,8	3.574,8	2.689,1	1.930,3	1.522,8
III2 - Banco do Brasil	7.240,0	6.133,9	5.485,0	5.658,1	5.396,2	7.166,2	8.919,1
III3 - BNDES	6.860,1	8.882,4	10.229,7	12.917,5	14.129,7	13.404,6	14.568,0
III4 - Finep	325,5	578,1	332,5	261,1	73,0	96,9	155,7
III5 - Caixa	117,9	294,5	269,7	771,6	1.822,4	2.129,3	2.123,0
III6 - Basa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	34,1	61,1
IV - Imobilizado	81,4	87,0	110,5	138,5	144,4	149,4	133,3
V - Valores em Caixa	0,8	8,1	93,8	353,5	75,7	11,9	30,3
VI - Valores em Trânsito	0,4	0,0	1,2	0,0	27,9	0,0	0,0

Fonte: CGFAT/SPOAF/SE/ME.

(1) Posição: saldo a preços de 31 de dez. de cada exercício, atualizado pelo IGP-DI/FGV.

## 4 Desafios

Vimos na seção anterior que as políticas de emprego voltadas exclusivamente para o mercado de trabalho desembarcaram tardiamente no cenário brasileiro (IE-CESIT-UNICAMP, 2005 apud AZEREDO, 1998). Isso se deu em virtude da ótica da burocracia governamental, que até meados dos anos 1980 controlava a agenda das políticas públicas, ao assumir que a melhor política de emprego era o crescimento econômico. Se desconsiderarmos as iniciativas de poucos efeitos práticos, como a introdução do seguro-desemprego na Constituição de 1967, e as de criação de um sistema de treinamento de mão-de-obra, sob responsabilidade exclusiva do setor privado, na década de 40, podemos afirmar que a primeira medida que realmente caracterizou uma política pública de emprego se deu com a criação do SINE (Sistema Nacional de Emprego), em 1975. Esse sistema de emprego era voltado basicamente para a intermediação de mão-de-obra, em conformidade com as normas da Convenção n. 88 da OIT (IE-CESIT-UNICAMP, 2005 apud BARBOSA; MORETTO, 1998). Mas, em razão de um conjunto de motivos, tais como a inexistência de um fluxo estável de recursos por parte do Governo Federal, seu caráter descentralizado de implementação, ausência de um seguro-desemprego que permitisse financiar a busca de um novo emprego e a constante interferência política dos governos estaduais, pode-se apontar que, inicialmente, o sistema SINE funcionou de forma precária (IE-CESIT-UNICAMP, 2005 apud AZEREDO, 1998).

Dessa forma, foi primeiramente com a criação do seguro-desemprego, em 1986, e depois, definitivamente, com a instituição do FAT, em 1990, que a perspectiva para criação de um Sistema Público de Emprego no Brasil se consolida. Contudo, apesar de contar com uma fonte de financiamento estável, a partir da década de 90 alguns fatores limitaram o alcance dessas políticas de emprego.

Quando analisamos a distribuição da arrecadação dos recursos do PIS/PASEP entre 1998 e 2004 (Tabela 6), observamos que, em média, apenas 48% do volume arrecadado se encontram disponíveis para os gastos com o financiamento das políticas de emprego, pois em média 20% são recolhidos ao Tesouro Nacional, por meio, respectivamente, do FEF (Fundo de Estabilização Fiscal), do FSE (Fundo Social de Emergência) e da DRU (Desvinculação das Receitas da União), e 32% são concedidos ao BNDES, que deve transformá-los em empréstimos aos setores produtivos.

Com isso, como se observa pela Tabela 6, do total de recursos aplicados pelo FAT entre 1998 e 2004, em média 90% são direcionados aos benefícios

**TABELA 6** Evolução da arrecadação do PIS/PASEP, da Desvinculação e dos Empréstimos ao BNDES dos recursos do FAT  
Brasil – 1998-2004

Anos	Arrecadação do PIS-PASEP (A)	Empréstimo ao BNDES (B)	FSE/FEF/DRU (C)	(B + C) / (A) (%)
1998	15.946.000	4.677.000	3.824.705	53,32
1999	19.490.000	4.912.000	7.122.001	61,74
2000	17.052.000	5.574.000	2.611.000	48,00
2001	18.077.000	5.706.001	3.615.000	51,56
2002	18.068.000	6.020.000	3.613.001	53,32
2003	19.330.000	6.311.001	3.866.000	52,65
2004	20.526.000	6.605.001	4.105.000	52,18

Fonte: CGFAT/SPOAF/SE/ME apud Brasil (2006); MTE (2004).

(1) Valores a preços de dez. de 2004 - deflator: IGP-DI.

Nota: Todos os valores estão computados em regime de competência.

de seguro-desemprego e abono salarial, restando apenas, 10%, em média, para as políticas ditas ativas, como os programas de qualificação e intermediação de mão-de-obra. Portanto, esta distribuição atual dos recursos do FAT acaba questionando o caráter universal do Programa do Seguro-Desemprego, posto que a grande maioria dos recursos se destina ao pagamento dos benefícios de seguro-desemprego e abono salarial para os trabalhadores formais, enquanto os trabalhadores informais e os jovens que buscam o primeiro emprego acabam desfavorecidos em virtude dos baixos gastos com programas de qualificação e geração de renda. Pode-se, assim, afirmar que, na ausência da DRU (desvio dos recursos do FAT de 20%) e em uma conjuntura de crescimento econômico mais expressivo — que possibilite em um só tempo aumentar a arrecadação do PIS/PASEP e diminuir os gastos com benefícios do seguro-desemprego —, seria possível aumentar o aporte de recursos para as ditas políticas ativas de emprego. Isso fica claro na passagem abaixo.

Segundo o IE-Cesit-Unicamp (2004), o

reduzido montante de recursos está determinado, de um lado, pelo tamanho do ajuste fiscal, via Desvinculação das Receitas da União (DRU), e, de outro, pelo ritmo de crescimento econômico, que permite a um só tempo encolher o montante de recursos para o seguro-desemprego e elevar a arrecadação do PIS/Pasep.

Pode-se concluir, com isso, que a dinâmica macroeconômica se torna decisiva, pois se observa que, nos anos em que a taxa de crescimento do PIB é

**TABELA 7** Evolução dos gastos com as políticas de emprego  
Brasil – 1998-2004

Anos	Evolução dos Gastos (Em R\$ 1.000) (1)					Políticas	Políticas
	Seguro Desemprego (A)	Abono Salarial (B)	Qualificação Profissional (C)	Outras (D)	Total de Gastos (F)	Passivas (A+B)/F (%)	Ativas (C+D)/F (%)
1998	9.103,70	1.229,40	883,50	809,10	12.025,70	85,9	14,1
1999	8.019,50	1.158,00	712,10	750,90	10.640,50	86,3	13,7
2000	7.291,60	1.192,70	764,10	740,00	9.988,40	84,9	15,1
2001	8.105,70	1.427,70	795,30	826,70	11.155,40	85,5	14,5
2002	8.458,40	1.829,50	222,70	766,80	11.287,40	91,1	8,9
2003	7.661,30	2.077,00	51,60	463,30	10.253,20	95,0	5,0
2004	7.605,80	2.369,10	74,40	413,30	10.462,60	95,3	4,7

Fonte: CGFAT/SPOAF/SE/ME apud Brasil (2006).

(1) Valores a preços de dez. de 2004 - deflator: IGP-DI.

Nota: As receitas estão computadas em regime de caixa e as despesas por competência.

mais elevada (como nos anos de 2000 e 2004 — respectivamente 4,36% e 4,94%), os gastos com seguro-desemprego caem em virtude da redução na quantidade de demissões e do aumento na de admissões, em trabalhos com carteira assinada, e, ao mesmo tempo, permite uma maior massa de recursos disponíveis, “sem a qual se torna difícil ampliar e desenvolver uma eficiente e eficaz integração no âmbito do Sistema Público de Emprego” (IE-CESIT-UNICAMP, 2005).

Dessa forma, dentre os desafios que se colocam à frente do País, no que toca à questão das políticas de emprego, encontra-se o aumento da cobertura e a superação da dispersão e a fragmentação dessas políticas em um espaço em que a política macroeconômica tenha como objetivo central a elevação expressiva do ritmo de geração de empregos de boa qualidade e da valorização do salário-mínimo (IE-CESIT-Unicamp, 2005). Além disso, o sucesso de tais políticas também depende do aprimoramento dos programas e da maturidade das próprias instituições que regulam o mercado de trabalho.

## Referências bibliográficas

- AZEREDO, B. *Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira*. São Paulo: Abet, 1998. (Coleção Teses & Pesquisas, v. 1).
- BNDES. O FAT e o BNDES. Disponível em: <www.bndes.gov.br>. Acesso em: 6 jul. 2006.
- BRASIL. *Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO*. Anexo de Metas Fiscais. Brasília, DF, 2006.
- DEDECCA, C.S. *Emprego e qualificação no Brasil dos anos 90*. In: OLIVEIRA, M.A. (Org.). *Reforma do Estado e Políticas de Emprego no Brasil*. Campinas (SP): GDF, Unicamp/IE, 1998.
- DEDECCA, C.S.; BARBOSA DE FREITAS, A.; MORETTO, A. *Transformações recentes do sistema público de emprego nos países desenvolvidos: Tendências e particularidades*, [S.l.: s.n.], 2006.
- DES/MTE. Relatório Gerencial do FAT, 2000, 2002 e 2004.
- DIEESE. *O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT*. São Paulo: ago. 2005. (Nota técnica, n. 5).
- FERREIRA DOS PASSOS, A.; NEVES JR., L.F.; PAIVA, L.H. A focalização das políticas de emprego e renda. *Planejamento e políticas públicas*, n. 25, jun./dez. 2002.
- FIORI, J.L. Para repensar o papel do Estado sem ser um neoliberal. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, maio 1990. (Texto para Discussão, n. 234).
- IE-CESIT-UNICAMP. O sistema público de emprego no Brasil: Quadro geral e principais desafios. In: CONGRESSO NACIONAL, 2., São Paulo, 2005. *Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda*. São Paulo: MTE, Codefat, FONSET, 2005.
- IPEA. Brasil: O estado de uma nação 2006. Brasília: 2006. (Cap. 6: Políticas públicas de emprego, trabalho e renda no Brasil).
- LAVINAS, L. A estrutura do financiamento da proteção social brasileira e as contas da proteção social. Artigo que integra esta coletânea. 2006.
- MARSHALL T. Citizenship and Social Class. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. (Ed.). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press, 2000.

- MTE. *Informações gerenciais da Coordenação-Geral de Emprego*. Brasília. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br/Trabalhador/FAT>>. Acesso em: 6 jul. 2006.
- MTE. *O Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT*. Brasília. Disponível em: <[www.mte.gov.br](http://www.mte.gov.br)>. Acesso em: 6 jul. 2006.
- MTE. Relatório de Gestão: Fundo de Amparo do Trabalhador e Gestão Estratégica do Codefat. Brasília, 2004.
- PAIVA, L.H. *O dilema do financiamento orçamentário das políticas públicas de emprego*. Brasília: Ipea, 2006. (Notas Técnicas, Mercado de Trabalho).
- POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo, considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 18, n. 2, p.3-16, abr./jun. 2004.
- RAMOS, C.A.; AZEREDO, B. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, jun./dez. 1995.
- RAMOS, C. *Políticas de geração de emprego e renda: Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira*. Brasília, Universidade de Brasília, jan. 2003. (Texto, n. 227).
- SANTOS, W. G. Cidadania e Justiça. A Política Social na Ordem Brasileira, RJ, Campus, 1979.
- TITMUSS, R. What is Social Policy. In: ALCOCK, P. et al. (Ed.). *Welfare and Wellbeing: Richard Titmuss's contribution to social policy*. London: Policy Press, 2001. p. 209-213.
- THEODORO, M. *Participação social em políticas públicas: Os conselhos federais de política social - O caso Codefat*. Brasília: Ipea, 2002.
- WERNECK VIANNA, M.L. A americanização (perversa) da Seguridade Social Brasileira . 2. ed. Rio de Janeiro, Ed. Renavan, UCAM, IUPERJ, 1998, nov. 2000.

---

## Glossário

---

### A

**Abertura Comercial.** Redução das barreiras comerciais sobre importações, tais como quotas, tarifas e entraves burocráticos.

**Âncora Cambial.** Estratégia de política macroeconômica que procura determinar a trajetória da taxa nominal de câmbio, tornando estável a taxa real de câmbio, com a finalidade de equacionar as relações externas e auxiliar no combate à inflação. No Plano Real, a valorização da taxa de câmbio e a abertura comercial levaram a um aumento das importações e contribuíram para estabilizar os preços internos.

**Âncora Monetária.** Estratégia de política macroeconômica que procura determinar a trajetória da oferta de crédito doméstico, tornando estável a taxa real de juros, com a finalidade de estabilizar a demanda por moeda e auxiliar no combate à inflação. Foi adotada, no Brasil, após a introdução da taxa de câmbio flutuante.

**Ativo Financeiro.** Riqueza sobre a forma financeira. Patrimônio negociado no mercado financeiro (aplicações, títulos, ações, etc.). Para o setor público (Tesouro) são créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária, bem como os valores numerários.

### B

**Balança Comercial.** Item do balanço de pagamentos. Rubrica em que são lançadas as exportações e as importações de mercadorias de um país.

**Balanço de Pagamentos.** Registro contábil das relações econômicas entre um país e seus parceiros comerciais e financeiros. Envolve transações de mercadorias, serviços e capitais. As transações que compõem o Balanço de Pagamentos são divididas em transações correntes (resultado da soma do balanço comercial, balanço de serviços e das transferências unilaterais) e conta financeira (antes chamada de conta capital, registra as operações de entrada e saída de capital).

**Balanço de Serviços.** Item do balanço de pagamentos. Rubrica em que são lançadas as transações em serviços, como fretes, seguros, viagens internacionais, juros, lucros, royalties, assistência técnica, etc.

**Banco Mundial.** Também conhecido como BIRD (Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento). Instituição que foi criada no acordo de Bretton Woods com o intuito de auxiliar a reconstrução dos países devastados pela guerra e, posteriormente de promover o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos. O Banco tem seu capital subscrito pelos países credores na proporção de sua importância econômica.

**Bens de Capital.** Bens voltados para a produção de outros bens, tais como máquinas, equipamentos, material de transporte e instalações de uma indústria. Utilizados também como sinônimo de bens de produção.

**Bretton Woods (Conferência de).** Cidade norte-americana onde ocorreu a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, com representantes de 44 países, em julho de 1944. Foi firmado um acordo histórico que resultou na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BIRD).



**Câmbio Flutuante.** Regime adotado por uma política cambial, no qual o câmbio flutua livremente conforme a oferta e a demanda por moedas. Nesse regime os preços das moedas são determinados pelo mercado. O Banco Central interfere apenas comprando ou vendendo reservas cambiais.

**Carga Tributária.** Somatório de todos os tributos cobrados dos contribuintes de um país (impostos, taxas, contribuições, etc., sejam fiscais ou sociais). Costuma ser dimensionada em comparação com o tamanho do PIB.

**Cepal – Comissão Econômica para a América Latina.** Órgão regional das Nações Unidas, ligado ao Conselho Econômico e Social. Criado em 1948, com o intuito de elaborar estudos e alternativas para os países latino-americanos. Os técnicos deste órgão, entre eles Raúl Prebisch, Celso Furtado e Felipe Herrera, defenderam a necessidade de promover a industrialização dos países da América Latina e a diversificação geral de sua estrutura produtiva, como meio de superação do quadro de subdesenvolvimento.

**Coefficiente de Exportação.** O coeficiente de exportação é calculado em relação ao valor da produção. Pode ter como referência as operações de uma empresa, um ramo de atividade, um setor de atividade ou mesmo o conjunto da economia nacional (neste caso, calcula-se a razão entre o valor total das exportações e o PIB).

**Coefficiente de Importação.** O coeficiente de penetração das importações na economia refere-se à parcela do consumo aparente – isto é, da oferta interna – suprida pelas importações correntes. Alguns estudos mensuram o coeficiente



de importação para segmentos específicos do parque empresarial, mas neste caso é medido em relação à receita operacional líquida.

**Commodity (Commodities).** O termo é utilizado para designar mercadorias relativamente padronizadas (mercadorias em estado bruto ou produtos primários) amplamente comercializadas no mercado internacional dada sua importância comercial. Os minérios (ferro, cobre, manganês, estanho etc.) e os grãos (soja, arroz, café, algodão) são exemplos típicos de commodities. Seu preço é determinado no mercado internacional, geralmente com base em projeções de produção e consumo.

**Consenso de Washington.** Conjunto de idéias defendidas nas reuniões de economistas do FMI, Bird e do Tesouro dos Estados Unidos, realizadas em Washington D.C. no final dos anos 80 e início dos anos 90. Resultaram daí recomendações dos países desenvolvidos para os países em desenvolvimento, de que adotassem, em especial: a) políticas de abertura ou liberalização de seus mercados e b) o “Estado mínimo” (focado nas atribuições essenciais ou prioritárias e deixando as atividades produtivas sob responsabilidade exclusiva do setor privado).

**Contas Nacionais.** O Sistema de Contas Nacionais é composto por agregados estatísticos que consideram bens e serviços finais, contabilizando toda atividade econômica de um país em um determinado período de tempo (usualmente um ano). Trata-se de um importante e essencial instrumento de análise macroeconômica. Os sistemas de contabilidade nacional têm sido desenvolvidos principalmente a partir dos anos 1940.

**Crescimento Econômico.** É mensurado pelo crescimento da renda per capita ao longo do tempo. Reflete a expansão da produção de bens e serviços de um determinado espaço econômico relacionado ao aumento da capacidade produtiva da economia em questão.

**Curva de Lorenz.** Instrumento que serve para calcular o Índice de Gini. Em termos de distribuição pessoal de renda, essa curva é construída relacionando-se as faixas da população acumulada (dos mais pobres aos mais ricos) com a participação acumulada da renda dessas faixas.

## **D**

**Déficit Corrente (no Balanço de Pagamentos).** Ocorre quando o resultado da soma do balanço comercial, do balanço de serviços e das transferências unilaterais que compõem a conta corrente é negativo. Ver também Balanço de Pagamentos.

**Demanda Agregada (Demanda Global).** Soma das demandas individuais por bens e serviços para consumo e investimento que consumidores, empresas/ investidores e governos estão dispostos a adquirir em uma economia em determinado período de tempo e a determinado preço.

**Demanda Efetiva (Demanda Solvente).** Trata-se da demanda de bens e serviços para os quais existe capacidade de pagamento e que, ao realizar-se, determina o nível da produção e do emprego dentro do sistema econômico. Conceito desenvolvido por Keynes em *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* (1936), em que forças determinantes de mudanças de escala de produção e do emprego são tomadas globalmente.

**Derivativos.** Transações financeiras nas quais o valor negociado deriva de outros ativos (ativos-objetos), visando limitar, assumir ou transferir riscos. Os ativos-objetos podem ser commodities, moedas, títulos financeiros, índices de bolsa de valores, taxas de juros, etc.

**Desenvolvimento Econômico.** Processo de transformação da estrutura econômica que incorpora o desenvolvimento tecnológico e os avanços institucionais, levando assim à elevação do padrão de vida (bem-estar) da coletividade.

**Desmercantilização do Trabalho.** Expressão utilizada por Karl Polanyi para caracterizar o processo pelo qual, progressivamente, o Estado passa a arcar com parte dos custos da manutenção do trabalhador e de sua família. Assim, com a consolidação do Estado de Bem-Estar Social, o nível de emprego e a distribuição da renda pessoal deixam de ser determinados exclusivamente pelas decisões tomadas pelos agentes no mercado de trabalho.

**Desvalorização Cambial.** Redução do valor da moeda de um país em relação às moedas estrangeiras. No Brasil, quando a taxa de câmbio se desvaloriza, o dólar e o euro, por exemplo, ficam mais caros ao serem trocados por reais.

**Dívida Externa.** Conjunto das dívidas de um país com o resto do mundo, contraídas seja por agentes econômicos privados seja por agentes públicos, resultantes de empréstimos e financiamentos contraídos no exterior.

**Dívida Pública.** Refere-se ao conjunto das dívidas do setor público, considerando as três esferas de governo (União, Estados e Municípios). Em geral, as análises sobre o tema costumam dar mais ênfase à dívida pública federal.

**E**

**Efetividade Social.** Refere-se ao impacto de determinada política em relação às condições para o exercício da cidadania. Pode ser entendida como a capacidade que uma política ou programa público demonstra em transformar a realidade de indivíduos ou mesmo de uma comunidade.

**Eficácia (de uma Política Social).** Refere-se ao resultado de determinada tarefa, tendo em vista o que necessita ser feito para atender determinado objetivo. Distingue-se por permitir avaliar se uma política é adequada ao fim proposto. Quanto melhor for o resultado verificado de uma política, em relação aos fins estabelecidos, maior a sua eficácia.

**Eficiência (de uma Política Social).** Refere-se à forma de realizar determinada tarefa, ou seja, cumprindo rigorosamente as normas e os padrões preestabelecidos. Neste caso não se considera o resultado em si, mas a melhor forma de fazê-lo. Uma política eficiente é aquela que é realizada sem desperdício de recursos, no tempo previsto, executando estritamente o que foi planejado.

**Elasticidade Produto-Emprego.** Coeficiente que mede a sensibilidade do emprego diante da variação do produto, ou seja, indica a resposta em termos de admissões ou desligamentos líquidos diante do crescimento ou retração da produção em diferentes setores ou em toda a economia nacional.

**Estabilização Monetária.** Diz respeito à política destinada a manter a estabilidade do valor da moeda nacional, efetuada pelo Banco Central, limitando assim suas flutuações nos mercados financeiros internacionais. Está associada ao controle da taxa de inflação, isto é, à relativa estabilidade do poder de compra da moeda em questão. (Ver Âncora Cambial e Âncora Monetária)

**Export-Drive. Canal exportador.** Diz respeito aos estímulos criados pelos governos federal e estadual para facilitar ou induzir a expansão das exportações de um país ou de uma região.

**F**

**Floating.** Ganho dos bancos comerciais em períodos de alta inflação, em razão da aplicação dos recursos dos correntistas (que ficam sem remuneração nas contas) em ativos financeiros.

**G**

**Gestão Participativa.** Designa as situações nas quais os trabalhadores, diretamente ou por delegação, estejam investidos da capacidade de decisão na organização do trabalho; eventualmente, nos procedimentos administrativos e comerciais; e, mais raramente, na condução geral da empresa ou da instituição.



**Hedge (Salvuarda).** Mecanismo adotado por agentes econômicos que desejam resguardar-se de flutuações de preços ou do câmbio (o investidor opta por dois tipos de aplicação, sendo um possível prejuízo em uma é compensado por ganhos na outra).

**Holdings.** Empresa que mantém o controle sobre outras empresas do mesmo grupo mediante a posse majoritária de ações. Pode não produzir mercadorias ou serviços, apenas centralizar o controle de um conjunto de empresas subsidiárias.



**Impostos Indiretos.** São tributos tais como IPI, ICMS, ISQN e ISS, cujo ônus os contribuintes podem transferir, total ou parcialmente, para terceiros. Recaem sobre a produção, circulação e consumo. Por serem transferidos ao consumidor final, acabam penalizando proporcionalmente mais as classes pobres, que revertem praticamente toda a renda em consumo.

**Índice de Gini.** É o índice que mede a distribuição da riqueza pessoal ou regional de um determinado país, geralmente durante um ano. A medida assume um valor entre 0 (zero), situação de igualdade perfeita da distribuição de rendimentos em uma sociedade, e 1 (um), situação hipotética de desigualdade absoluta, em que apenas um indivíduo ou família se apropria de toda a renda disponível.

**Industrialização Restringida.** Refere-se ao período entre 1930 e 1955, no Brasil, quando o processo de industrialização avançou, mas de forma limitada, em razão: a) da dificuldade de importação de máquinas e equipamentos ou mesmo insumos industriais causada pela restrita disponibilidade de reservas internacionais (a industrialização requeria, assim, um bom desempenho do setor primário-exportador); e b) da estreita base dos mercados internos para produtos industriais (a capacidade produtiva do parque industrial não podia ser ampliada sem que houvesse um prévio aumento da demanda por determinados bens).

**Inflação.** Fenômeno monetário em que ocorre aumento generalizado do nível de preços durante período de tempo prolongado (não momentâneo). Com o aumento dos preços monetários a moeda é depreciada, ou seja, perde poder de compra.

**Investimento.** Gasto em bens que representam o aumento da capacidade produtiva da economia, isto é, da capacidade de gerar rendas futuras. Geralmente,

o investimento ocorre em bens de capital (ou formação bruta de capital fixo), mas pode ser feito em ampliação de estoques. Para o setor público, são despesas de capital destinadas ao planejamento e à execução de obras públicas, à ampliação na capacidade de atendimento nos programas sociais e à aquisição de instalações, equipamento e material permanente para a administração direta.



**Keynesianismo.** Forma de intervenção do Estado na economia influenciada pelas idéias de John Maynard Keynes, que na década de 1930 mostrou a instabilidade do sistema capitalista quando deixado ao livre jogo das forças de mercado, propondo a intervenção estatal na economia como estratégia para amenizar as crises, estimular o crescimento econômico e elevar o nível de emprego.



**Laissez-faire.** Expressão francesa do século XVIII relativa à liberdade de produzir e de comercializar, contra os monopólios e a intervenção do Estado absolutista na economia mercantil. Convergiu com a teoria econômica liberal clássica nascida na Inglaterra (ver Liberalismo Econômico).

**Liberalismo Econômico.** Corrente econômica difundida por Adam Smith no século XVIII e que se afirmou definitivamente no século XIX. Defende que os mercados, sem interferência do governo, como que guiados por uma “mão invisível”, conduzem a economia ao pleno emprego. Traz o pressuposto de que, numa economia de mercado competitiva, os fatores de produção seriam sempre utilizados da forma mais eficiente possível, e as mercadorias seriam produzidas em quantidades que maximizassem o valor da produção social. Para que os resultados fossem otimizados, o governo não deveria interferir no livre funcionamento das forças de mercado.

**Linha de Pobreza.** Nível de renda pessoal ou familiar que define a população pobre de um país. Dessa forma, são considerados pobres os indivíduos ou famílias que não dispõem de renda suficiente para satisfazer um determinado nível de consumo de bens essenciais para uma existência social digna.

**Liquidez.** Disponibilidade de moeda corrente; capacidade de pagar débitos no prazo. No que se refere ao grau de liquidez de um ativo econômico, quanto mais rapidamente for possível transformá-lo em moeda, maior a sua liquidez.

**Loas.** Lei Orgânica da Assistência Social.



**Mecanismos de Indexação.** Mecanismo pelo qual as obrigações monetárias têm seus valores corrigidos com base em índices oficiais do governo. Formas de transmissão da inflação no período para os preços de bens e serviços. No caso de indexação cambial, os preços acompanham a variação do dólar ou de outra moeda de referência.

**Mercado de Capital.** Trata-se da ampla rede de instituições financeiras e de bolsas de valores que negociam a compra e a venda de papéis no curto, médio e longo prazo. Em princípio, deveria contribuir para canalizar as poupanças captadas para as diversas atividades econômicas e também para os governos.

**Mercado de Commodities.** É constituído pelos centros financeiros onde as commodities são negociadas (ver Commodity). Em razão de sua elevada importância no comércio mundial, os preços dessas mercadorias são ditados pelas cotações dos principais mercados, como Londres, Chicago e Nova York. A maioria dos negócios é realizada a termo, isto é, acerta-se o preço para o pagamento e entrega de mercadorias em data futura.

**Mercado Doméstico.** Trata-se do amplo mercado no interior de um país, delimitado por suas fronteiras, em que são realizadas todas as transações de compra e venda de bens e serviços pelos seus residentes. Quando se fala em consumo do mercado doméstico está se referindo à demanda interna ao país, excluindo as vendas ao exterior. Também pode ser denominado “mercado interno”.

**Metas de Inflação (Inflation Target).** O regime de metas inflacionárias corresponde à definição pelas autoridades monetárias da taxa anual de inflação esperada (geralmente com uma margem de segurança para mais ou para menos). Foi instituído no Brasil em 1999 e é verificado de acordo com a evolução do IPCA (Índice de Preços ao Consumidor Amplo). A meta de inflação para 2007 foi estipulada pelo Copom (Comitê de Política Monetária) em 4,5%, com intervalo de tolerância de 2% para cima e para baixo.

**Moeda-Reserva.** Todo país deve manter reservas internacionais para garantir a estabilidade de sua taxa de câmbio e do seu balanço de pagamentos. A função de moeda-reserva internacional geralmente é desempenhada pelas moedas que têm mais credibilidade no cenário internacional. Atualmente, o dólar americano continua sendo a principal moeda internacional, mas o euro tem ampliado bastante a sua participação.

**N**

**Neoliberalismo.** Doutrina que procura adaptar os princípios do liberalismo clássico às condições do mundo contemporâneo e do capitalismo atual. Nela, a vida econômica é regida por uma “ordem natural” formada a partir das livres decisões individuais dos agentes, fundamento das leis do mercado. Os neoliberais admitem a necessidade de uma regulação mínima da economia de mercado e defendem que o Estado nacional ofereça uma proteção social básica apenas às populações economicamente mais vulneráveis.

**O**

**OCDE – Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico.** Instituição criada em 1961 e formada pelos países europeus, Estados Unidos, Canadá, Japão e Austrália. Os objetivos da organização são incentivar o crescimento econômico, o alto nível de emprego e a estabilidade financeira entre os países membros, bem como contribuir para o desenvolvimento econômico em geral e a expansão do comércio multilateral.

**OIT – Organização Internacional do Trabalho.** Entidade criada em 1919 pelo Tratado de Versalhes, como um departamento autônomo da Liga das Nações e que em 1946 foi incorporada às Nações Unidas. Sediada em Genebra, tem como objetivos o intercâmbio de informações e a elaboração de normas para a melhoria das condições de trabalho.

**P**

**Padrão-Ouro.** Sistema monetário no qual o valor de uma moeda nacional é legalmente definido como uma quantidade fixa de ouro, facilitando assim as transações internacionais. Internamente, o meio circulante tem a forma de moedas de ouro ou notas conversíveis a qualquer momento em ouro, de acordo com as taxas de conversão legalmente fixadas.

**Paeg – Programa de Ação Econômica do Governo.** Vigorou no período 1964 a 1966 no Brasil, elaborado pelos ministros Roberto Campos (Planejamento) e Octávio Gouvêa de Bulhões (Fazenda). Constituído por instrumentos clássicos: corte no gasto público, aumento da carga tributária, contenção do crédito e arrocho salarial.

**PCPP – Programa de Crédito Produtivo Popular.**

**PIB – Produto Interno Bruto.** Corresponde ao total da riqueza gerada ao longo de um ano dentro dos limites territoriais do país.

**Plano Brady.** Em março de 1989, o Secretário do Tesouro dos EUA apresentou diretrizes que visavam transformar as dívidas de países da periferia do capitalismo com bancos privados do núcleo mais desenvolvido em títulos negociáveis no mercado financeiro internacional.

**Pleno Emprego.** Situação em que se verifica a utilização (quase) máxima da capacidade produtiva da economia. Corresponde a uma reduzida taxa de desemprego involuntário da força de trabalho de um país (desemprego friccional).

**Política Cambial.** Política do governo que regula as variações na taxa de câmbio. Existem diferentes regimes cambiais. Por exemplo, com a implantação do Plano Real, a nova moeda nacional foi fixada no valor de 1 (um) dólar. Atualmente, a taxa de câmbio pode flutuar livremente.

**Política Econômica.** Conjunto de medidas tomadas pelo governo de um país com o objetivo de influir sobre os níveis de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Entre as principais políticas macroeconômicas destacam-se a política fiscal (e tributária), a política monetária, a política cambial e a política salarial. Tais políticas, em conjunto, são em grande medida responsáveis pela estabilidade da economia e pelo ritmo de crescimento do PIB, influenciando ainda a distribuição de renda.

**Política Econômica Anticíclica.** Utilização dos instrumentos de política macroeconômica para reverter a tendência do ciclo econômico, seja fomentando uma retomada do crescimento econômico em tempos de recessão, seja desacelerando o crescimento da demanda em tempos de expansão descontrolada.

**Política Fiscal.** Conjunto de medidas adotadas pelo governo, através de instrumentos próprios à política, responsáveis pela definição do volume e do “perfil” da arrecadação de tributos (política tributária) e do gasto público (política de gastos). Essa política tem sido freqüentemente utilizada para combater tendências recessivas por meio de elevação do gasto público e subsídios tributários, ou programas ortodoxos de combate à inflação por meio de redução do gasto público e/ou elevação de impostos.

**Política Monetária.** Conjunto de medidas implementadas pelo governo, geralmente através do Banco Central, capazes de alterar a quantidade de moeda disponível na economia e de regular o sistema bancário, visando principalmente alterações na faixa de juros e/ou no volume disponível de crédito.

**Política Tributária.** Diz respeito à carga de impostos (diretos e indiretos) e ao perfil da tributação. A definição da taxa relativa ao IPI ou ICMS para alguns



segmentos empresariais pode estimular ou inibir tais atividades. Atualmente, a principal fonte de arrecadação do Governo Federal é o Imposto de Renda. No caso de “pessoas físicas”, pode ser predominante um perfil de tributação “progressiva” (quando as taxas cobradas incidem proporcionalmente mais sobre aqueles que declaram maior nível de renda) ou “regressiva” (quando uma taxa única é relativamente mais onerosa para aqueles com menor nível de renda). Ver Política Fiscal.

**Políticas Sociais.** Conjunto das políticas destinadas à proteção social diante dos riscos representados por acidentes, doenças, envelhecimento, desemprego etc., assim como à promoção do bem-estar social. Entre as principais políticas governamentais inscritas na Constituição Federal como direito social estão as políticas de saúde, educação, previdência social e assistência social. Podem ter um caráter universal (serviços oferecidos a todo cidadão que delas necessitem) ou assumir um caráter focalizado (voltadas para grupos específicos com maior grau de vulnerabilidade social).

**Portfólio.** Carteira de ativos. Conjunto de aplicações financeiras de um investidor.

**Preços Relativos.** Relação estabelecida entre diversos preços importantes de uma economia (salários, aluguéis, combustível, cesta básica de alimentos etc.) com a finalidade de observar sua variação no tempo. Geralmente a inflação não é reposta da mesma forma entre os diferentes segmentos da economia (governos, empresas, etc.), o que provoca uma alteração nos preços relativos. Um bem cujo preço é duas vezes o de outro pode, com o passar do tempo, tornar-se mais caro ou mais barato em relação àquele (por exemplo, o preço do álcool em relação ao da gasolina, ou a variação do piso salarial de uma categoria profissional em relação ao aumento do custo de vida).

**Protecionismo.** Sistema de tarifas que restringe a importação de bens para proteger a produção nacional. Pode incluir outros instrumentos, tais como cotas e procedimentos administrativos, com a mesma finalidade.



**Qualificação Profissional.** Pode ser entendida como a qualificação requerida pelo posto de trabalho e como a habilitação efetiva do trabalhador que realiza uma tarefa, servindo sempre de base para justificar diferenciações salariais. Tais concepções freqüentemente aparecem em disputa nas negociações coletivas, nas quais os empregadores desejam atribuir certos requisitos aos postos de trabalho e os sindicatos buscam direcionar o debate para a qualificação e

experiência profissional possuída pelos trabalhadores. Numa definição mais ampla, a qualificação profissional compreende o conjunto de conhecimentos teóricos e práticos necessários para executar um trabalho.



**Recessão.** Fase do ciclo econômico em que a produção entra em declínio (crescimento negativo do PIB), gerando queda nos lucros, perda do poder aquisitivo da população e desemprego. Pode estender-se de forma prolongada, configurando então uma depressão econômica.

**Reestruturação Produtiva.** Estratégia de reorganização econômica conduzida pelas empresas líderes, que consiste em adoção de inovações tecnológicas e organizacionais nas relações de produção e de trabalho com a finalidade de conferir mais flexibilidade, reduzir custos e aumentar a produtividade. Pode transformar o relacionamento entre empresas e sindicatos, assim como a atuação do governo e outros agentes econômicos. De um ponto de vista mais abrangente, pode pressionar por mudanças institucionais e alterações na legislação ou em certas normas sociais.

**Reichsbank.** Atuou como Banco Central da Alemanha até o fim da Segunda Grande Guerra Mundial.

**Renda per capita.** É a Renda Nacional (Bruta ou Líquida) dividida pelo número de habitantes de um país. Para se chegar à Renda Nacional subtrai-se do Produto Interno (Bruto ou Líquido) a renda líquida enviada ao exterior (na forma de juros, lucros e royalties), resultando no Produto Nacional (Bruto ou Líquido) que é equivalente à Renda Nacional. Permite comparar a capacidade de produção de riqueza entre países com população de tamanhos distintos, assim como acompanhar ao longo do tempo o crescimento econômico diante do aumento populacional.

**Rentista.** Designa a pessoa que vive de renda cuja fonte não é o trabalho ou a atividade empresarial. Em geral, é a pessoa que vive de rendimentos provenientes dos juros de títulos governamentais ou de outras aplicações financeiras. Inclui também os indivíduos cuja renda derive da posse de capital.

**Reservas Internacionais.** Trata-se das reservas de que um país dispõe em moeda forte (de ampla aceitação internacional). Tais reservas devem ser em volume suficiente a ponto de dar sustentação e credibilidade ao valor da moeda local (taxa de câmbio) e às suas transações com o exterior, contribuindo para estabilidade da economia do país.



**Securitização.** Conversão de empréstimos bancários e outros ativos em títulos (securities) para venda a investidores (bancários ou não); emissão de títulos secundários lastreados em títulos do governo. Alguns países latino-americanos, entre eles o México e o Brasil, adotaram-na para renegociar parte da sua dívida externa.

**Selic – Sistema Especial de Liquidação e de Custódia.** Criado em 1979 pela Associação Nacional das Instituições do Mercado Aberto (Andima) e administrado pelo Banco Central. Destina-se ao registro, à custódia e à liquidação financeira das operações realizadas com títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional ou Banco Central, títulos estaduais e/ou municipais e depósitos interfinanceiros. Essas operações são realizadas via teleprocessamento, em contas abertas em nome dos participantes. O sistema também processa as operações de movimentação, resgates, ofertas públicas de títulos e suas respectivas liquidações financeiras.

**Substituição de Importações.** Refere-se ao processo de desenvolvimento econômico de nações primário-exportadoras, que buscavam o crescimento e diversificação da indústria local, ampliando a produção doméstica e reduzindo de forma significativa a dependência por importações, combatendo assim o desequilíbrio externo recorrente no balanço de pagamentos e as restrições externas. O conceito de substituição de importações foi elaborado pela Cepal (Comissão Econômica para América Latina).

**Sumoc– Superintendência da Moeda e do Crédito.** Criada em 1945, na dependência do Ministério da Fazenda. Seu papel era fiscalizar o sistema bancário nacional, traçar política monetária e cambial do país e assessorar os governos nas questões econômicas. Foi extinta em 1964, com a fundação do Banco Central do Brasil S.A., que absorveu suas funções.

**Superávit de Comércio (Comercial).** Na Balança Comercial, significa que o valor obtido por um país com as exportações de mercadorias foi superior ao valor de suas importações de mercadorias.

**Superávit Primário.** Superávit primário do setor público consolidado diz respeito às contas fiscais do Estado; é o quanto de receita o governo federal, os governos municipais, as prefeituras municipais e as empresas estatais conseguem economizar, após o pagamento de suas despesas operacionais e gasto com investimentos, sem considerar os gastos com juros e amortização de suas dívidas.

**Swap (Permuta).** Concessão de empréstimos recíprocos entre bancos, em moedas diferentes e com taxas de câmbio idênticas. Utilizado para antecipar recebimentos de divisas estrangeiras. Muito utilizado para antecipar recebimentos em divisas estrangeiras.



**Taxa de Câmbio.** Relação de troca entre moedas de dois países; valor da moeda nacional de um país em relação à moeda reserva internacional (em geral, o Dólar norte-americano).

**Taxa de Desemprego (Desocupação).** Coeficiente que revela o peso dos indivíduos desempregados na PEA. Trata-se de um indicador fundamental nas análises sobre o mercado de trabalho. No plano internacional, há distintas metodologias para sua estimação. Em geral, considera-se como desempregado os indivíduos que procuraram emprego e não estavam ocupados no período de referência da pesquisa. No Brasil, há diferenças entre as metodologias utilizadas pelo IBGE e pelo Seade-Dieese.

**Taxa Selic (Taxa Média Selic - TMS).** É a taxa média ajustada dos financiamentos diários apurados no Selic, praticada nas operações compromissadas por um dia, tendo como lastro títulos públicos federais, estaduais e municipais negociados no mercado secundário. É referência (baliza) para as demais taxas de juros da economia. Ver Selic.

**Tradeables.** Bens comercializados internacionalmente.

**Tratado Maastrich.** Tratado no âmbito da União Européia que prevê a unificação econômica plena dos países que a compõe. Entre as medidas previstas no tratado estão a criação de um Banco Central Europeu, uma moeda única e a unificação das políticas externa, social e de segurança. Foi firmado em 7 de dezembro de 1992 em Maastrich na Holanda.

**Tributação Progressiva.** Perfil de tributação aem que a maior carga de tributos recai sobre a renda e o patrimônio (propriedade/riqueza). Um imposto é progressivo quando seu crescimento é mais do que proporcional ao incremento da propriedade ou do rendimento taxado, isto é, quando as alíquotas do tributo aumentam em razão do crescimento do valor do objeto tributado. A progressividade é uma característica que pode ser incorporada aos impostos diretos (como IR, IPTU, IPVA e ITR).

**Tributos.** Receitas instituídas pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, compreendendo os impostos, as taxas e contribuições de melhoria,

nos termos da Constituição e das leis vigentes. A Constituição de 1988 pôs as contribuições sob o mesmo regime constitucional dos tributos em geral, às quais são aplicadas as normas gerais de legislação tributária e os princípios da legalidade, irretroatividade e anterioridade.

**U**

**Utilidade Marginal.** Grau de satisfação adicional (na margem) que os consumidores podem obter pelo consumo de mais uma unidade de um bem ou serviço.

**V**

**Via Prussiana (Caminho Prussiano para o Capitalismo).** Expressão elaborada por Lênin para definir um processo particular de constituição do modo de produção capitalista. As mudanças sociais são realizadas via “reformismo pelo alto”, com exclusão total da participação popular (em contraste com a via russa ou a via francesa).

**W**

**Welfare State.** Estado de Bem-Estar Social. Determinada forma de articulação entre Estado, economia e sociedade com acentuada participação estatal na promoção de políticas e benefícios sociais e na redução das desigualdades, característica da socialdemocracia nos países avançados. O conjunto de políticas geralmente busca assegurar um padrão mínimo de vida aos cidadãos, independentemente da renda obtidas no mercado.

**Workfare.** É uma adaptação do conceito de welfare state system. A principal premissa inscrita no significado do termo workfare é a redução dos benefícios e da duração do período de subsídio de desemprego e a exigência de contrapartidas aos desempregados, as quais envolvem a combinação de busca de uma ocupação, requalificação profissional e treinamento.

**Z**

**Zaibatsu.** Conglomerado com grande tamanho e poder na economia japonesa entre a Era Meiji (1868-1912) e a Segunda Guerra Mundial. Trata-se da associação de várias empresas industriais e de comercialização, nacional e internacional, sob o controle acionário de um grande banco, de maneira a vincular o capital industrial ao financeiro. Os Zaibatsu geralmente pertenciam a famílias politicamente influentes no Japão (Mitsui, Mitsubishi, Sumimoto, Yasuda), eram favorecidos pelo governo e identificados com seu projeto expansionista, motivo pelo qual foram desarticulados pelas forças de ocupação americana na ilha, no final da década de 1940.

