



REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Expediente

Editor Márcio Gimene de Oliveira

Equipe Editorial Leandro Freitas Couto e Eduardo Rodrigues

Assessoria de Comunicação Camila Jungles

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos
Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP. 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

- Proteção social no século XXI: condicionantes sistêmicos, políticas nacionais e as experiências regionais de União Européia e Mercosul.** 160

Social protection in the XXI century: systemic constraints, national policies and the regional experiences of European Union and Mercosul.

Thiago Varanda Barbosa

- Uma análise sobre as decisões do STF em ADIs de Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários** 175

Analysis about Brazilian Supreme Court decisions on ADIs and Provisional Measures on extraordinary credits.

Luis Sérgio Araújo

Raon Dansa Motta

- Desafios da Gestão de Pessoas por Competências na Administração Pública Federal Brasileira** 188

Management Competencies Challenges in the Brazilian Federal Public Administration

Rodrigo Chagas Giudice

Comunicações

- Hegemonia, Momentum e Paideia: reflexões sobre filosofia política** 205

Hegemony, Momentum and Paideia: reflections on political philosophy

Jesualdo Correia

- Intervencionismo governamental na ótica de Von Mises e na prática brasileira** 211

State intervention according to Von Mises and in the Brazilian practice.

Paulo Roberto de Almeida

- Keynes e a refutação da Lei de Say** 223

Keynes and the refutation of the Say's law

Daniel Negreiros Conceição

Proteção social no século XXI: condicionantes sistêmicos, políticas nacionais e as experiências regionais de União Européia e Mercosul.

Social protection in the XXI century: systemic constraints, national policies and the regional experiences of European Union and Mercosul.

Thiago Varanda Barbosa <tvarandex@gmail.com>

Economista do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, Brasil

Recebido 19-out-12 **Aceito** 7-dez-12

Resumo Os sistemas nacionais de proteção social foram erguidos pioneiramente nos países europeus. Na década de 1930, os países da América do Sul começaram a estruturar seus sistema de bem-estar social. O foco era o trabalhador urbano formal, padrão de vida que pretendia-se universalizar. Mas com a estagnação do processo de criação de empregos formais e a persistência da pobreza, novas políticas de caráter focalizado vieram a se somar às políticas universais nos países do Mercosul. Atualmente a União Européia está às voltas com problemas relacionados à pobreza, mas não há ainda políticas públicas claras para lidar com esta situação nos Estados-membros ou no nível comunitário.

Palavras chave Integração Regional; Políticas Públicas; Sistema Internacional; Sistema de proteção social

Abstract National systems of social protection were first built in European countries. During the 30's, South American countries started to build their well-fare systems. It was focused on the formal urban worker, a living standard was thought to be universalized. But in face of the stagnation

of the creation of formal jobs and the persistence of poverty, new focalized policies were added to universal ones in the Mercosul. Nowadays the European Union faces poverty related problems, but there aren't yet evident public policies to tackle this problem in the Member-states or at the community level.

Key words *Regional Integration; Public Policies; International System; Social Protection Systems*

Introdução

Diante do atual impasse europeu podemos estar assistindo ao limite de um sistema de proteção social que foi a base lógica e estrutural da busca de bem-estar humano no sistema internacional do século XX. A proteção social, levada a cabo por meio de políticas sociais e de direitos sociais, é analisada aqui em perspectiva de longa duração e sistêmica. Essa abordagem permite delinear aspectos centrais na estruturação dos sistemas de proteção social no mundo e suas contradições vis-a-vis o atual momento internacional.

Na primeira parte do artigo apresenta-se a formação das políticas sociais e sua inserção lógica na economia-política dos Estados nacionais. Em seguida são apresentados os limites à universalização de um elevado padrão de bem-estar social no sistema internacional. Na parte seguinte é feita tipificação dos Estados de Bem-estar social nos países da União Européia e do Mercosul, bem como das políticas que os sustentam. Na parte final é analisado como a questão da proteção social avançou nas experiências sulamericana e européia de integração regional.

A formação das políticas sociais em perspectiva sistêmica

O gasto social consolidou-se no século XX como um dos principais pilares da economia política dos Estados nacionais. Do ponto de vista político, a Revolução Francesa foi um marco na capacidade das massas gerarem demandas sociais crescentes, que passaram a ser atendidas por meio do gasto público. Do ponto de vista econômico, o gasto público, de forma geral, se tornou parte fundamental do sistema capitalista. Infra-estrutura e trabalhadores educados e saudáveis passaram a ser uma necessidade do capital. Criou-se uma tensão política, de certa forma virtuosa para o sistema, entre Estado, capital e trabalhadores.

Este equilíbrio político se cristalizou primeiro nos Estados-nacionais europeus, que no século XIX consolidaram-se como centro do sistema internacional (FRANK, 2005:35). A expansão do capital europeu, fortalecido em sua base nacional, conformou uma divisão internacional do trabalho específica. Os Estados se beneficiavam dessa expansão do capital e atuavam para potencializá-la. Os resultados internos eram animadores, acumulação acelerada de capital, aumento de poder do Estado e satisfação de demandas de parcelas crescentes da população.

Com a construção de sistemas de educação e saúde voltados para formação de trabalhadores e de novas tecnologias; de sistemas de previdência, que sustentaram o consumo interno; e da expansão na arena internacional, que garantiu mercados e matérias primas, alguns países europeus conseguiram se aproximar da universalização do bem estar social no final do século XIX.

Na segunda década do século XX, EUA e URSS passaram a difundir para o mundo, cada um a sob sua ideologia, a noção de que a expansão de direitos e bem-estar material conquistada nos países centrais seria extensível à toda a humanidade (Wallerstein, 1994). O autor defende que isso era uma ilusão, a falsa promessa do desenvolvimento universal. Eis que o sistema internacional funciona em desnível, com uma divisão internacional do trabalho, onde as economias centrais criam e exportam tecnologia e as economias periféricas evoluem a partir da absorção dessa tecnologia. Como observou Furtado (1988) desenvolvimento e subdesenvolvimento seriam dois aspectos de um mesmo processo histórico, ligado à criação e difusão da tecnologia moderna. Sob essa perspectiva, a universalização dos direitos e do bem-estar material que ocorreu nos países centrais contava com variáveis de ajuste situadas fora de suas fronteiras nacionais.

Quando essa idéia de universalização se colocou para toda a humanidade, surgiu um problema, não há variáveis de ajuste externas quando consideramos todo o planeta. Mas a força e o ruído da disputa ideológica na Guerra Fria em conjunção com um período de crescimento generalizado da economia mundial no pós Segunda Guerra ajudaram a encobrir essa contradição. A idéia do desenvolvimento universal era visível nas ações da ONU, na América Latina, na África em descolonização, na Europa em reconstrução e na Ásia. O mundo dividia-se em zonas de influência dos EUA e da URSS que, mesmo como potências, tinham que buscar alguma legitimidade, sendo o desenvolvimento um aspecto central.

No continente sulamericano, desde a década de 1930 os países vinham obtendo bons resultados em termos de crescimento econômico, industrialização, fortalecimento do mercado interno, melhora de indicadores sociais, expansão da classe média, consolidação de políticas sociais, entre outros. Muitos países conseguiram criar uma tensão virtuosa entre Estado, capital e trabalhadores, configurando-se em Estados de bem-estar social incipiente. Essa evolução é descrita por Cervo (2001), ao apontar que um sistema de causalidade advindo das forças profundas – como a restrição de importações, pelo lado econômico; e as novas demandas sociais surgidas das massas urbanas que queriam renda e emprego, das burguesias nacionais que queriam ampliar o espaço para fazer negócios, das forças armadas que demandavam melhor aparelhamento e condições para exercer a segurança e a defesa, e dos intelectuais e críticos do atraso que pediam a superação da dependência externa – se juntou a um sistema de finalidades – obter insumos para o desenvolvimento – dando origem a um movimento consistente e coerente que serviu de base para os avanços do ciclo desenvolvimentista. Este ciclo durou aproximadamente 60 anos, mas perdeu fôlego nos anos 1980 diante do novo padrão internacional de acumulação.

A proteção social se consolidou nos países da América do Sul, entre as décadas de 1930 e 1970, estruturada sobre o trabalho formal urbano. Para este pequeno contingente populacional, a universalização do bem-estar em curso nos países centrais era uma realidade palpável. Como o desenvolvimento era pensado de forma inexorável, a idéia é que parcela cada vez maior da população estaria enquadrada no setor formal da economia e, portanto, passaria a estar coberta pela estrutura de proteção social do Estado. De fato, o setor formal das economias nacionais e as políticas sociais que lhe davam suporte foram capazes de absorver massas crescentes durante mais de quatro décadas, até atingir um ponto estacionário em torno de metade da população sulamericana.

Os limites da universalização

O sistema internacional funcionou, durante o pós-guerra no padrão dólar-ouro, conforme definido em Bretton Woods. Foi um período de estabilidade econômica e política, com poucas crises econômicas e poucos conflitos armados no mundo, apesar do permanente clima de tensão da Guerra Fria. Foi o auge do Estado de Bem-estar social, com as economias centrais operando próximas ao pleno emprego, com altas taxas de crescimento, fato verificado também nas economias periféricas.

Mas a partir da década de 1960 os EUA mostraram dificuldades em manter a arquitetura do sistema financeiro internacional. O longo período de crescimento da economia mundial observado desde o pós-guerra deu lugar a um quadro de estagnação e inflação na década de 1970. Quadro agravado pelas duas crises do petróleo daquela década. Em 1971, com o rompimento unilateral do tratado de Bretton Woods, a moeda internacional – o dólar – passou a ser emitida livremente pelo governo estadunidense, sem obediência a nenhuma regra de emissão, dissociando-se dos circuitos produtivos reais. Na década de 1980 consolidou-se a posição hegemônica dos EUA, que realizaram a diplomacia do dólar forte – aumento repentino dos juros que empurrou o mundo para uma recessão – e a diplomacia das armas (TAVARES, 1997:28).

Com o aumento das taxas de juros nos EUA, o custo do serviço da dívida externa aumentou mundialmente e comprometeu a capacidade de gasto público e o acesso a divisas internacionais, o que levou alguns países da América Latina à moratória na primeira metade da década de 1980. Restrição de divisas e alta inflação foram duas características marcantes daqueles anos. Na década em que os países do Mercosul superaram suas ditaduras e passaram por um aumento das demandas por parte dos cidadãos, surgiu uma grande pressão internacional no sentido de diminuir a intervenção do Estado na economia.

As renegociações das dívidas externas levaram a um aumento da influência de Organismos Internacionais no continente, especialmente o FMI, que já adotava uma concepção neoliberal de gestão do Estado. Essa concepção avançou em ritmo diferente entre os países da América do Sul. O Chile de Pinochet funcionou como uma espécie de Estado-piloto do neoliberalismo enquanto

o Brasil foi mais resistente às mudanças e só na década de 1990 aplicou o receituário neoliberal, que foi sintetizado por Williamson no que ficou conhecido como o Consenso de Washington (Williamson, 1990). Para a Argentina, a adesão ao Consenso no final do século levou a uma crise profunda em 2001.

A resultante deste movimento contraditório de aumento das demandas sociais com redução do peso do Estado na economia foi uma tendência inercial no gasto com políticas sociais durante os anos de 1980.

No que tange às Políticas Sociais, onde havia um Estado de Bem-Estar Social montado, profissionalizado e com recursos abundantes de financiamento, as políticas de ajuste estrutural sofreram resistências concretas, tanto da burocracia de Estado quanto das populações alvo (Tavares, 2001:22).

Na América do Sul, se essas resistências conseguiram proteger alguns direitos conquistados, não conseguiram manter a expansão consistente das políticas de bem-estar social. Num continente com graves problemas estruturais, um quadro social cambiante e estagnação econômica, a falta de expansão das políticas sociais significou uma deterioração do tecido social. No ambiente do ciclo desenvolvimentista, de crescimento econômico e incorporação de camadas crescentes à classe média, as autoridades políticas tiveram mais espaço para aliviar tensões políticas e sociais advindas das camadas que vivem em condições precárias.

Tabela 1: Emprego informal: América Latina, 1990-2005 (percentuais sobre a ocupação não agrícola)

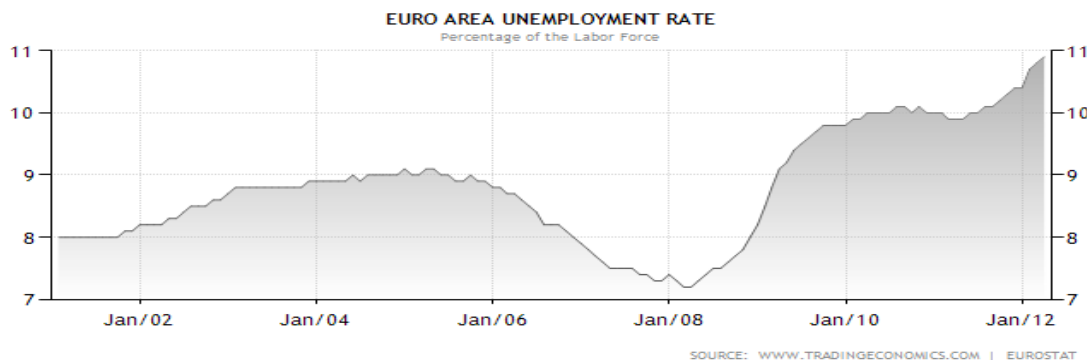
Ano	Sector Informal	Microempresas	Empregadores	Trabalhadores	Serviço doméstico	Trabalhadores por conta própria
1990	47,5	15,2	3,2	12	5,7	26,6
2000	49,7	15,7	3,4	12,3	5,6	27,9
2002	50,2	16,3	3,7	12,6	5,6	28,3
2005	50,3	16,7	3,6	13,1	5,8	27,8

Fonte: Cepal, com base em dados de 15 países. Retirado de Tókmán (2007).

A incorporação da maioria da população à classe média seria um dos efeitos do processo de desenvolvimento universal. Em muitos países da América do Sul, esse extrato social foi, a partir dos anos 1980, pressionado a reduzir o padrão de vida, interrompendo um ciclo de expansão que durou décadas. Outro sinal de estancamento do processo de universalização foi o aumento da informalidade no mercado de trabalho (ver Tabela 1) após um longo período de incorporação de trabalhadores à formalidade – que significa para o indivíduo um novo patamar de direitos de cidadania. O desemprego aumentou no continente e se tornou um grave problema sócio-econômico. Não havia, contudo, políticas sociais para contornar o problema, que era agravado pela adoção de políticas macroeconômicas contracionistas.

Mesmo na Europa, o desemprego tornou-se um problema constante desde a crise do petróleo. Houve ainda no continente um fluxo de imigrantes de países de baixa renda. Mas, enquanto a tendência foi sustentar um aparato de bem-estar para os desempregados nativos por meio de políticas sociais de garantia de renda e de qualificação e inserção no mercado de trabalho, muitos imigrantes passaram a estar totalmente excluídos dos benefícios da estrutura de bem-estar social dos Estados-Membros. Mesmo na União Européia os direitos sociais e econômicos mínimos deixaram de ser universais.

Gráfico 1 - Taxa de desemprego na zona do Euro - Percentual da força de trabalho



Fonte: <http://www.tradingeconomics.com/euro-area/unemployment-rate>, com dados do Eurostat.

Recentemente a questão da pobreza e exclusão vem ganhando atenção no debate político comunitário. Segundo a Comissão Européia (2012), 80 milhões de pessoas na UE vivem com menos de 60% da média de renda de seu país; 19% das crianças estão em situação ou em risco de pobreza; 17% da população sofre de privação material.

Na América do Sul, o movimento tornou-se mais evidente na segunda metade da década de 1990, quando o projeto neoliberal já atingira com força o continente. No final dos anos 1980 houve uma inflexão no paradigma desenvolvimentista de gestão da economia e da política externa, conforme destaca Cervo, para o paradigma neoliberal. O multilateralismo passou a ser a tônica da política externa e as indicações de instituições internacionais como OMC, Bird, FMI e ONU passaram a ter influência crescente na tomada de decisão interna.

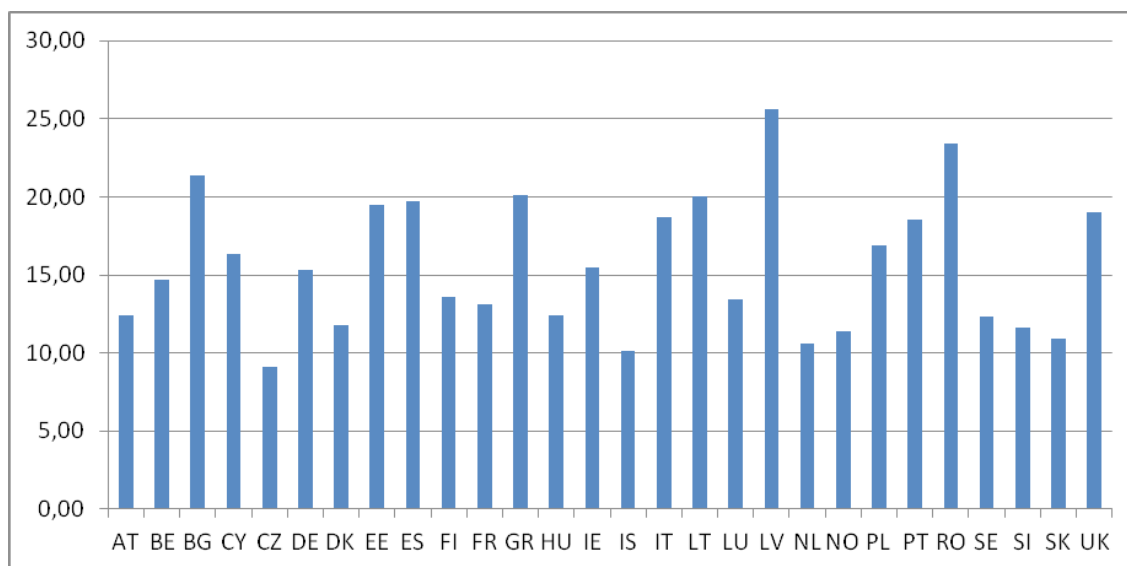
Os formatos abstratos de Estado de Bem-estar Social

Embora o campo das políticas sociais, e o do Estado de Bem-Estar Social de forma mais ampla e abstrata, seja recorrentemente estudado, há grande dificuldade em categorizar essas políticas ou o tipo de Estado que as sustenta.

Uma premissa metodológica aparentemente simples, mas cuja imensa complexidade prática aparece de imediato quando tentamos reunir, sob um mesmo conceito, o da “proteção

social”, instituições e práticas tão radicalmente distintas como podem ser as Poor Laws e as Friendly Societies inglesas, os seguros sociais compulsórios alemães, dos tempos de Bismarcki, as Caixas de Pensão brasileiras dos tempos de Eloy Chaves, o New Deal norte-americano de Roosevelt ou, finalmente, o Estado de Bem-Estar Social, a forma moderna mais avançada de exercício público da proteção social. E esta dificuldade cresce ainda mais quando constatamos que o próprio *Welfare State* que poderia servir de baliza ou referencia “teleológica” para uma periodização e padronização das “formas inferiores” ou menos desenvolvidas de proteção social, apresenta uma variedade tão grande de trajetórias e formas no seu processo de construção e expansão, nos seus graus de profundidade e universalidade, e na sua maneira de enfrentar a crise e transição dos anos 80/90, que somos obrigados, de antemão, a reduzir as ambições analíticas deste artigo (Fiori, 1997:131).

Gráfico 2: Percentual da população dos Estados-Membros com rendimento menor que 60% da média nacional, por país, ano 2010



Fonte: Eurostat

Contudo é possível alguma delimitação entre os tipos de Estado de Bem-Estar Social no sistema internacional, e entre as políticas públicas que os sustentam. Dentro do escopo do presente artigo, é possível tipificar o Estado de Bem-Estar Social dos países do Mercosul e os diferentes padrões adotados entre os países da UE.

Na UE é possível enquadrar os países em quatro padrões, ou modelos ideais¹. O modelo Social-Democrata, abarca Dinamarca, Finlândia e Suécia. Estruturado em benefícios sociais universais e altamente redistributivos, não dependentes de contribuições individuais. O modelo continental, ou corporativo, inclui Áustria, Alemanha, França e Benelux. Se assemelha ao social democrata,

1 Ver a respeito das classificações de Estados de Bem-estar Pereirinha (2008) e Fiori (1997).

mas com gastos orientados para a pensão em um formato mais corporativista, por ser baseado nas diferenciações entre categorias profissionais. O modelo anglo saxônico, ou liberal, aplicado por Irlanda e Inglaterra; menor nível de gasto social, estratificação social e grande dispersão de salários. Na literatura Ibérica surge um quarto modelo, o Mediterrânico, abarca Grécia, Itália, Portugal e Espanha. São países que desenvolveram as políticas sociais após a década de 1960. É caracterizado por reduzido orçamento social e estruturado em pensões e gastos assistenciais com baixo valor de benefícios. Tem mais proteção ao emprego que o modelo saxônico e menor dispersão de salários.

Quanto aos países recém incorporados, do leste europeu, se encaixam em algum dos quatro modelos, se aproximando mais ou do modelo Mediterrânico ou do saxão:

A teoria estabeleceu modelos de Estado de bem-estar a partir dos traços predominantes encontrados num conjunto de economias avançadas (...). A discussão sobre se no sul da Europa há um modelo específico ou uma variante pobre do modelo continental continua e a leste, das cinzas das economias planificadas, surgiram tendências que se aproximam mais de um ou outro modelo consoante a engenharia adoptada para a instauração do capitalismo democrático (Pedroso, 2007).

Segundo avaliação feita pela Comissão Europeia, os sistemas de bem-estar dos Estados-Membros são heterogêneos não apenas em seus formatos, mas em sua eficácia. Em média esses sistemas reduzem em 38% a pobreza, mas esse impacto varia de menos de 10% a quase 60% entre cada país.

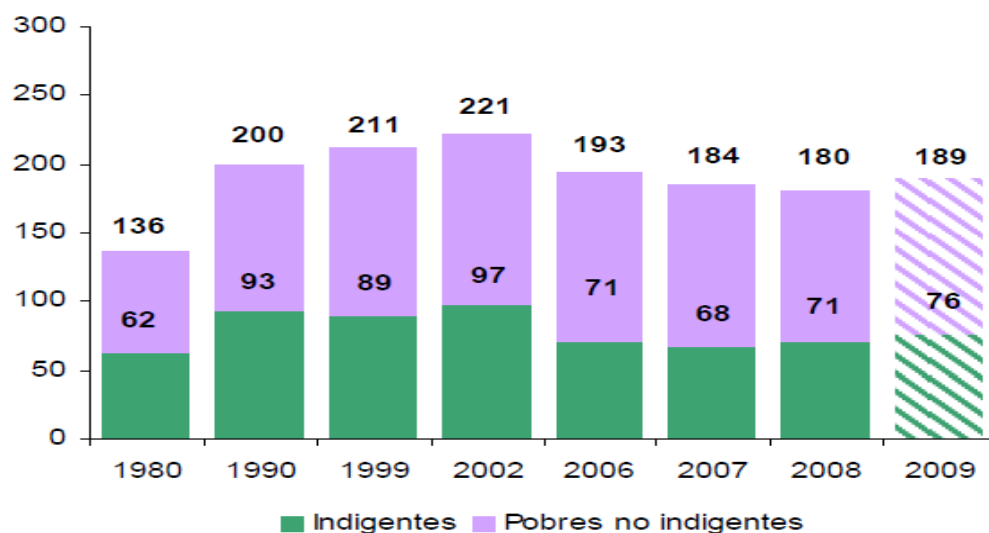
Na América do Sul, Tavares identifica traços comuns nas políticas sociais dos países sulamericanos. Como pano de fundo há a questão da heterogeneidade estrutural – conceito cepalino que indica a coexistência de formas atrasadas e avançadas de organização política social e econômica – sobre a qual se reproduzem diferentes estruturas de proteção social dentro de cada país.

Segundo a autora, há um padrão específico de organização da proteção social, o modelo estatal-privatizador, que teria se consolidado na América do Sul no último quarto do século passado diante do seguinte cenário: acelerada transição demográfica e epidemiológica; crise fiscal do Estado; surgimento e consolidação do seguro privado; heterogeneidade da base tecnológica; urbanização acelerada; e instabilidade política.

Na década de 1980, diante da ruína da promessa de desenvolvimento universal e de orçamentos nacionais comprometidos pelo serviço da dívida e pelas políticas econômicas contracionistas, organizações internacionais passaram a receitar a focalização dos gastos públicos sociais em substituição à universalização de direitos.

A América do Sul estava reproduzindo massas em condições de pobreza e de indigência (Gráfico 3), sem uma perspectiva clara de solução do problema. Uma realidade que foi se tornando mais clara com o avançar dos anos 1990. Na primeira década do século XXI houve uma inflexão no viés neoliberal e uma recuperação do gasto social. Desse modo, a participação do gasto social no PIB passou de 12,2% no período 1990-1991 para 18,4% em 2007-2008. (CEPAL 2010). Argentina, Brasil e Uruguai ultrapassam 20% do PIB.

Gráfico 3 – América Latina: evolução da pobreza e da indigência, em milhões de habitantes, 1980 - 2009



Fonte: Cepal, 2012

Políticas focalizadas e universais passaram a ser vistas de forma complementar. Por exemplo, a focalização de políticas de combate à pobreza indica aos gestores de políticas de caráter universal – como saúde, educação, emprego, documentação civil – os pontos cegos de sua cobertura. A gestão de programas focalizados depende, em geral, de cadastro do público-alvo em bases de dados administrativas. A integração dessas bases e de políticas numa ótica intersetorial, algo ainda incipiente na América do Sul, começa a gerar uma malha de iniciativas que se complementam racionalmente no intuito de atacar o problema da pobreza em suas diversas dimensões.

Emerge um padrão híbrido de políticas sociais, universais e focalizadas. Padrão que, embora encerre contradições, parece ser mais realista diante de um sistema internacional que reproduz, sistematicamente, exclusão e pobreza. Atualmente pensões baseadas no trabalho coexistem com pensões não contributivas e com programas de transferência condicionada de renda. Compras governamentais da agricultura familiar geram renda no campo e abastecem a rede pública de ensino. Redes de saneamento e eletricidade são desenhadas com base em informações de cadastro

de programas sociais. Esse arcabouço em que universal e focalizado se complementam tem mais de solução política do que de prescrição teórica.

O difícil avanço das políticas sociais na integração regional

Nas principais experiências de integração regional o foco é colocado sobre a esfera econômica, a esfera política fica sempre a mercê do que os cientistas políticos conceituaram como efeito de transbordamento, ou *spill-over*. A implementação de políticas sociais com orçamento e impactos relevantes regionalmente demandam um nível de consenso político, e de força institucional, de difícil construção. Depende também de profunda articulação entre políticas nacionais.

A integração europeia teve início no pós-guerra, com os governos a enfrentar demandas de seus eleitores não só por paz, mas por segurança social também. Contudo, o arcabouço do sistema internacional, de interdependência, era incompatível com certas políticas domésticas, principalmente as voltadas ao fomento das economias nacionais, como as políticas industriais, de proteção dos mercados internos e de promoção do emprego. Assim, países foram descobrindo, pela experiência, que poderiam implementar políticas por meio do arcabouço da integração; políticas que o arcabouço da interdependência inviabilizava (Milward, 1996). Focados na Guerra Fria, os EUA apoiaram a integração europeia e aceitaram a adoção de políticas desenvolvimentistas e intervencionistas pelos governos europeus. Consideravam que essas políticas estavam em desacordo com alguns planos de Washington, mas que essa seria uma situação temporária visando um objetivo maior.

Podem ser percebidos desde o Tratado de Paris, que institui a Comunidade Econômica do Carvão e do Aço (CECA), valores estruturantes de sua economia política. Assim, ao mesmo tempo em que havia grande preocupação com a criação de um ambiente de concorrência para os agentes de mercado e uma interpretação de que o liberalismo regional poderia fortalecer a economia dos Seis² fundadores, havia uma leitura dos possíveis impactos negativos do mercado comum sobre certas regiões ou setores. Existiam diretivas do Tratado condicionando essa busca pela eficiência a resultados sócio-econômicos, em especial à criação e manutenção de empregos. Onde a livre ação do mercado apresentasse efeitos deletérios sobre estruturas econômicas e sociais localizadas, previa-se a intervenção da autoridade supranacional ou a permissão desta para que o Estado-membro em questão interviesse.

A análise dos Tratados de Roma e de Paris deixa claro que havia preocupação entre os governos signatários para que a autoridade política (Comunitária ou nacional) tivesse meios de contornar ou minimizar os efeitos negativos da integração e do aumento da concorrência sobre setores específicos. Nos Tratados são definidos valores – como a busca por um ‘de-

2

Bélgica, França, Holanda, Itália, Luxemburgo e República Federal Alemã

senvolvimento harmonioso entre os membros' – que, de fato, balizaram a praxe política da Comunidade até a atualidade (Barbosa, 2006)

A lógica legal da Comunidade Econômica Européia (CEE) manteve-se semelhante, mas enquanto a CECA afetava basicamente dois setores econômicos, a CEE passou a abranger todos os setores e, portanto, toda a população desses países. Por isso, foram previstas políticas comuns orientadas pelos princípios gerais definidos no artigo 2º: o estabelecimento de um mercado comum, convergência de políticas econômicas entre os Estados Membros, desenvolvimento econômico harmonioso, expansão econômica, estabilidade, aumento acelerado do nível de vida e relações mais estreitas entre os países da Comunidade.

Houve grande objetividade no Tratado da CEE quanto ao estabelecimento da união aduaneira e foram definidas para tal três fases divididas em 12 anos. Embora com pouca objetividade, o Tratado instituiu políticas comuns no campo da agricultura e dos transportes. Além da política social, que já nasceu com um instrumento financeiro, o Fundo Social Europeu. Segundo Costa:

Apesar da clareza dos seus objetivos e métodos, principalmente no que dizia respeito à definição do calendário para a liberalização das trocas, o Tratado era consideravelmente mais vago no que dizia respeito aos princípios gerais que iriam orientar as políticas comuns (COSTA, 2004:51).

O principal destino do orçamento comunitário no início do processo era a política agrícola comum, com destaque para a década de 1970 e 1980. Gradativamente, a política regional superou a política agrícola, tornando-se a principal ferramenta de persecução da coesão econômica e social na UE, o que persiste até o presente.

Mesmo com o Fundo Social criado em 1957, a política social não avançou na CEE. No final da década de 1980 o debate em torno da integração européia ganhou novo momentum com as discussões sobre a modificação do Tratado de Roma pelo Ato Único Europeu (1985), que deu ênfase ao fomento do mercado interno comunitário, e com a elaboração da Carta Social Européia (1989). Entretanto, as ações continuaram a se focar na questão econômica e no bem-estar do trabalhador formal.

O principal mérito da Carta Social Européia consiste em fundar um conjunto de regras para o modelo europeu de direito do trabalho e de enquadrar o mercado interno neste sector (...) No entanto, apesar dos avanços a Carta Social acabou por decepcionar todos aqueles que esperavam que definisse os princípios fundadores de direitos sociais europeus para todos os cidadãos. Efectivamente, as disposições dizem respeito exclusivamente aos trabalhadores, na única perspectiva de assegurar o bom funcionamento do mercado interno (Costa, 2004:308)

Quando foi criada a União Europeia, com o Tratado de Maastricht de 1992, Carta Social estava assinada por todos os Estados-Membros com exceção da Inglaterra. A ilha só assinou a Carta em 1997, que, então, pôde ser incorporado ao Tratado de Amsterdã, firmado no mesmo ano. No acordo, foi feita a distinção de três domínios sobre política social com diferentes níveis de poder supranacional: campos fora do domínio da Comunidade, como remunerações e direito de greve; questões decididas por maioria qualificada em âmbito comunitário, como saúde e segurança do trabalhador, igualdade de oportunidades entre homens e mulheres e condições de trabalho; e o campo de maior incidência de poder supranacional, onde o Conselho delibera por unanimidade após consulta ao Parlamento Europeu, em casos que envolvem proteção social dos trabalhadores ou representação e defesa dos interesses coletivos de trabalhadores e empregadores (Costa, 2004). Enfim, manteve-se o foco social da integração restrito ao mundo do trabalho formal. Só a partir de meados da primeira década do século seguinte a questão da pobreza e da exclusão vai começar a ser debatida de forma mais consistente, mas ainda sem repercussões relevantes em termos de políticas sociais.

E foi apenas na década atual que a UE passou a tratar a questão social para além do mundo do trabalho. Foi colocada a questão de redução da pobreza como prioridade, está entre uma dos três pilares do documento estratégico Europa 2020, elaborado pela Comissão Europeia para definir os objetivos da década. Entre os principais desafios elencados em relação à pobreza e exclusão estão: erradicar pobreza infantil; promover inclusão social e no mercado de trabalho dos grupos mais vulneráveis; prover moradia descente a todos; atacar a exclusão financeira e o sobre endividamento.

De forma similar ao que ocorreu na integração da UE, no Mercosul o viés foi de liberalização do mercado regional. Houve pouca objetividade na agenda social, mas foram definidos valores que passaram a legitimar e balizar o debate da agenda social na integração sulamericana. Também é convergente o foco no trabalho a pautar a agenda social.

A questão social não contou com qualquer institucionalidade própria na primeira etapa de constituição do MERCOSUL. Com efeito, apenas em 1991, por pressão das entidades sindicais e outras organizações da sociedade civil, agregou-se aos dez primeiros subgrupos de trabalho instituídos pelo Tratado de Assunção, o subgrupo Relações Laborais, Emprego e Previdência Social, referido como Subcomissão 11, protagonista praticamente exclusiva da dimensão social da integração até 1995, quando se transformou no Subgrupo 10 – Relações Laborais, Emprego e Seguridade Social, abrindo espaço para a criação, em 1996, do Subgrupo de Trabalho 11 Saúde (...) Com efeito, os temas sociais praticamente estiveram reduzidos, até há poucos anos, aos direitos laborais e, mais recentemente ainda, a alguns aspectos previdenciários e de saúde, debatidos e entendidos quase sempre, entretanto, enquanto componentes da agenda multilateral de comércio, considerados na verdade como elos dos acordos comerciais e dos processos facilitadores da circulação dos trabalhadores. E mesmo no seu desenvolvimento posterior, foi sob o signo da “cláusula social” que problemas como os da proibição do trabalho infantil, do trabalho escravo ou o da liberdade sindical foram prioritariamente tratados (Draibe, 2007).

Nos anos recentes, junto com a retomada da capacidade dos Estados do Mercosul manterem políticas sociais, ocorreram avanços na integração de política sociais. Em julho de 2009 entraram em vigor o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e o Acordo sobre Residência Mercosul, Bolívia e Chile. Os acordos oferecem garantias aos residentes estrangeiros em termos de direitos trabalhistas e acesso ao sistema educacional público. O Conselho do Mercado Comum passou a contar com a participação em suas reuniões dos ministros das áreas sociais, que se juntaram aos chanceleres e ministros da área econômica. Foi criado ainda, em 2007, o Instituto Social do Mercosul que tem como um dos objetivos colaborar tecnicamente para elaboração de políticas sociais regionais e sistematização de indicadores sociais regionais.

No campo das políticas de segurança alimentar e inclusão produtiva rural, o Acordo sobre “Bases para o Reconhecimento e Identificação da Agricultura Familiar no Mercosul” definiu critérios comuns para o reconhecimento da agricultura familiar no Mercosul, com implicação sobre as políticas nacionais. Segundo os critérios, 20 milhões são agricultores familiares no bloco. Houve avanço também no cadastramento de agricultores familiares; iniciativa que só era aplicada por Brasil e Chile na América do Sul, passou a ser aplicada em todos os Estados-parte. Foi criado também o Fundo da Agricultura Familiar do Mercosul, com objetivo de apoiar programas nacionais e a participação da sociedade civil nos eventos da REAF (Reunião Especializada sobre Agricultura Familiar); conta com um orçamento de US\$350mil. Essas iniciativas recentes denotam vontade política dos governos do Mercosul para o aprofundamento da integração na esfera social, transpondo para o nível regional um bom momento vivido nacionalmente em termos de política social, especialmente até a crise de 2008.

Conclusão

Fator chave na estruturação de todas as experiências de Estado de Bem-Estar Social, o mundo do trabalho encontra-se em crise. Esta se configura, entre outras, no limite da universalização do trabalho em condições dignas e na persistência do desemprego, da precariedade e da informalidade. Eis que a referência de bem-estar das políticas sociais durante o século XX nas diversas experiências nacionais é o trabalhador assalariado formal; era o padrão a ser universalizado. Dado o limite da universalização só ter se tornado claro do ponto de vista sistêmico a partir dos anos 1990, os países ainda estão em processo de readequação de suas políticas sociais. Mesmo noções mais profundas de valores morais irrevogáveis em relação ao bem-estar dos cidadãos na polis e de como persegui-los estão em aberto nos debates políticos, especialmente na Europa, continente que estruturou institucionalmente as principais experiências nacionais de bem-estar social.

No âmbito da UE, da mesma forma que ocorre para seus Estados-Membros, o viés de integração da política social comunitária e a base de sua operação é o mundo do trabalho. Contudo, o problema perene da pobreza, agravado pela conjuntura de crise, começa a ter espaço na pauta dos

problemas sociais regionais que devem ser enfrentados em nível nacional e regional. O Estado de Bem-estar social dos europeus é claramente mais avançado que entre os países do Mercosul, tanto no nível nacional como no comunitário. Contudo ele está voltado quase que exclusivamente ao mundo do trabalho; embebido ainda da promessa desfeita da universalização.

Nos países do Mercosul, as políticas de proteção social baseadas no trabalho predominam, mas todos usam transferência de renda. A abertura de movimentação de pessoas é fato importante e as reverberações nas políticas nacionais de educação e saúde, mais sensíveis e universalizadas, podem gerar um transbordamento para outras políticas sociais e indicar a necessidade de maior articulação dessas políticas em nível regional. Não há nos países do bloco alternativas para enfrentar a informalidade, especialmente no ambiente urbano. Não existem políticas consolidadas que tenham superado ou o velho padrão corporativista assente no trabalho formal ou políticas de superação da pobreza que não geram alternativa de inclusão produtiva para os beneficiários.

O formato de políticas sociais dos países do Mercosul é menos estruturado, mas encerra uma dialética universalização/focalização que permite o reconhecimento e o enfrentamento da pobreza. Este problema está sendo tratado como uma questão histórica a ser resolvida pelos países sulamericanos. No Mercosul, a agenda social veio à tona quando o combate à pobreza já estava inserido nos arcabouços nacionais de políticas sociais. Na União Européia o impasse sócio-político em relação ao imigrante-excluído (os “sem papel”) trava a adoção de políticas sociais voltadas para o problema sistêmico, internacional, da impossibilidade da universalização do bem estar com base nos salários dos trabalhadores europeus ativos. Lá, atualmente, ao invés de o mundo do trabalho ser a porta para a universalização do bem-estar, tornou-se o filtro. E não há ainda solução de políticas públicas para os que ficam de fora do mercado, mas dentro das fronteiras do sistema sócio-político comunitário.

Referências bibliográficas

BARBOSA, Thiago. **A economia política da Coesão Econômica e Social na União Européia: conclusões a partir do caso de Portugal no período 1986-2002**. Dissertação de mestrado. Brasília, UnB, 2006.

CEE, **Tratado que Institui a Comunidade Européia do Carvão e do Aço**. Bruxelas, 1984 [1951].

_____. **Tratado que institui a Comunidade Económica Européia**. Bruxelas: Conselho, 1984 [1957].

CEPAL. **Panorama Social América Latina 2010**. ONU: 2010

_____. **Serviço de Informação**, 2012 http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/6/37856/CP1_Panosoc2009_graficopobreza-PORTUGUES.pdf

CERVO, A.L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília, IBRI, 2001.

_____; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

COSTA, Carla Guapo. **Economia e Política da Construção Européia: os desafios do processo de integração**. Lisboa: Terramar; 2004.

Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. **The Measurement Of Extreme Poverty in the European Union**. Bruxelas: Comissão Européia, 2011

DRAIBE, Sônia. **Coesão social e integração regional: a agenda social do MERCOSUL e os grandes desafios das políticas sociais integradas**. *Caderno Saúde Pública vol.23 suppl.2*. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2007

FIORI, José Luis. **Estado do Bem-Estar Social: Padrões e Crises**. Rio de Janeiro: Revista de Saúde Coletiva, 1997.

FRANK, A. G. Reescrevendo a História mundial. In PROCÓPIO, Argemiro (org.) **Relações Internacionais, os excluídos da arca de Noé**. São Paulo: Hucitec, 2004.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1988.

MILWARD. A. S (org.) **The frontier of national sovereignty: History and theory 1945-1992**. London: Routledge, 1993.

PAUTASSI, Laura; ZIBECCHI, Carla. **La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferências condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitárias**. Santiago do Chile: ONU, 2010.

PEREIRINHA, José António. **Política Social: Formas de actuação no contexto europeu**. Lisboa: Universidade Aberta, 2008.

PEDROSO, Paulo. **Os modelos do modelo social europeu na UE alargada**. *Janus*, 11. Lisboa: 2007. Acessado em http://janusonline.pt/2007/2007_3_4.html

SOARES, LAURA. **Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2001.

SOTO, Silvia; SILVIA, Maria; SOUSA, Salvânia; GUILHON, Maria; LIMA, Valéria. **A pobreza no Brasil e na Argentina: dimensão e políticas de enfrentamento**. UFMA: III Jornada Internacional de Políticas Públicas, 2007

TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (orgs). **Poder e dinheiro: uma economia política da globalização**. Petrópolis: Vozes, 1997.

TÓKMAN, Víctor. **Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina**. *Políticas Sociales*, 130. Santiago do Chile: CEPAL, 2007

UNIÃO EUROPÉIA. **Acto Único Europeu**. Bruxelas: Jornal das Comunidades Europeias Nº C169/1, 1987.

WALLERSTEIN, Immanuel. **After Liberalism**. New York: The New Press, 1994.

WILLIAMSON, J. What Washington Means by Policy Reform?, WILLIAMSON, J. (Org.), in **Latin American Adjustment: How much has happened?** Washington: Institute of International Economics, 1990.

Uma análise sobre as decisões do STF em ADIs de Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários



Analysis about Brazilian Supreme Court decisions on ADIs and Provisional Measures on extraordinary credits.

Luis Sérgio Araújo <luis.araujo@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Raon Dansa Motta <raon.motta@planejamento.gov.br>

Estagiário de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Resumo Esse artigo analisa as controvérsias relativas a alterações de orçamento via crédito extraordinário autorizados por medida provisória. O tema é importante porque aborda uma faceta do relacionamento entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil onde se revela de maneira evidente a disputa pelo poder de autorizar despesas públicas. O artigo analisa em perspectiva as Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs ajuizadas contra o Poder Executivo, procurando colocar em relevo as tendências do Supremo Tribunal Federal nesta matéria.

Palavras-chave Orçamento Público, Ação Direta de Inconstitucionalidade, Medida Provisória, Crédito Extraordinário, Supremo Tribunal Federal.

Abstract This article surveys the controversies about the changes in the budget via extraordinary credits authorized by provisional measures from the executive power. The subject is important because it approaches one facet of the relationship of the executive and legislative powers in Brazil which reveals in an evident way the disputes over the power of the purse. The essay analysis in

perspective the Constitutional debate on the matter, seeking to highlight the tendencies of the Supreme Court.

Key-words *Federal Government Budget; Provisional Measure; Extraordinary Credits, Brazilian Supreme Court.*

Introdução

A autorização e abertura de créditos extraordinários por medida provisória é assunto polêmico. No cerne da controvérsia está uma das questões mais antigas da teoria e da prática do orçamento público: a disputa entre o Legislativo e o Executivo pelo poder de decidir sobre a utilização de recursos públicos – the power of the purse, termo utilizado na literatura estrangeira.

No Brasil essa disputa é uma constante ao longo da história desde o Império, havendo o pêndulo do poder oscilado entre Legislativo e Executivo nas diversas fases da história, correspondendo as fases de maior autoritarismo político com as de maior discricção do Executivo no campo orçamentário. Com a Constituição de 1988 observou-se um certo reordenamento no equilíbrio no sentido de diminuir prerrogativas excessivamente centralizadoras anteriormente atribuídas ao Poder Executivo pelo Ato Institucional nº 1, de abril de 1964.

Contudo, o ordenamento instituído a partir de 1988 permitiu o surgimento de interpretações divergentes quanto aos limites a serem observados pelo Poder Executivo na autorização de despesas sem a anuência prévia do Legislativo. O Poder Judiciário vem sendo demandado para dirimir as controvérsias e tem-se observado oscilações no entendimento dos ministros do Supremo Tribunal Federal - STF sobre a matéria.

Este artigo analisa a natureza dessa disputa à luz das controvérsias, suscitadas ao longo do período de vigência da Constituição de 1988. Tomando como referência as decisões do STF sobre as Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) acerca da matéria, serão analisados o entendimento e as fundamentações dos ministros do STF em suas decisões, tentando identificar as tendências prevaletentes.

Será abordada também a faceta política do assunto, os partidos políticos e suas posturas, ou mudanças de postura em relação ao tema, dependendo da sua posição eventual de apoio ou de oposição ao governo. Questionamentos serão levantados e modificações nas opiniões recentes serão comentadas.

O Crédito Extraordinário

Princípio básico de finanças públicas, que representa a essência do orçamento público, nenhuma despesa pública pode ser realizada sem autorização legislativa. A Lei Orçamentária Anual estabelece, para o período de um ano, como, em que, onde e sob responsabilidade de qual órgão devem ser aplicados os recursos arrecadados. O orçamento público é um plano de governo que guia e legitima as ações do Poder Público a curto e médio prazo. Para a construção desse plano orçamentário, a Constituição Federal define um conjunto de regras básicas em seu Capítulo II que trata sobre as Finanças Públicas - arts. 165 ao 169. A Lei 4.320/1964, que institui normas gerais de direito financeiro, estabelece também um conjunto de normas sobre elaboração e organização orçamentária. A partir de 1988, as Leis de Diretrizes Orçamentárias passaram a ser o principal instrumento de organização do orçamento público, sendo complementadas, a partir de 2000, pela Lei Complementar nº 101 e tendo como referência o Plano Plurianual – PPA, que define metas e diretrizes para o período de quatro anos.

O orçamento anual resulta de um processo de planejamento que pressupõe as intenções e as prioridades da coletividade, além de refletir também o acordo político sobre como serão gastos os recursos extraídos da sociedade. A princípio, idealmente, deveria ser cumprido sem modificações. Todavia, no passar do exercício financeiro, em virtude das adversidades e imprevistos, pode ocorrer a necessidade de efetuar ajustes no orçamento, uma vez que não é possível prever com exatidão os eventos que afetam a realização da receita e a execução da despesa pública. Para a efetivação desses ajustes ou alterações do orçamento, existe a figura do crédito adicional que são “autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (Lei 4.320/1964, art. 40).

São três as espécies de crédito adicional: suplementar, especial e extraordinário e cada um destes tem suas características, finalidades, forma de autorização, modos de abertura e origem de recursos. Na terminologia orçamentária, o termo “autorização” corresponde ao ato que concede à autoridade o direito de realizar o crédito adicional, enquanto que o termo “abertura” refere-se ao ato que realiza materialmente a alteração do crédito adicional. Geralmente a autorização e a abertura do crédito adicional são instituídos pelo mesmo ato legal, mas não é obrigatório que seja assim. Uma exceção ocorre quando a própria lei orçamentária autoriza créditos suplementares até determinados valores, proporcionais aos valores alocados em categorias específicas, os quais poderão ser abertos posteriormente por decreto presidencial. A lei também condiciona a abertura dos créditos à existência de recursos disponíveis e elenca quatro possibilidades para a origem dos recursos: o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; os provenientes de excesso de arrecadação; os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; e o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las.



Os créditos suplementares têm por objetivo atender às despesas insuficientes dotadas na LOA, isto é, quando há necessidade de suplementar recursos para algo já previsto na lei. Já os créditos especiais servem para atender as despesas não contempladas na LOA, ou seja, quando não há dotação prévia que ampare a realização da despesa.

O terceiro tipo de crédito adicional é o extraordinário, tipo bem particular porque pode ser aberto por medida provisória, ou seja, sem autorização legislativa prévia. Por esse motivo só deve ser aberto para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, “como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”, conforme exposto no § 3º, do art. 167 da Constituição Federal. Os créditos extraordinários serão analisados pelo Poder Legislativo em momento posterior, quando muitas vezes a decisão já produziu seus efeitos e não há mais como reverter o processo, daí o seu caráter polêmico.

O crédito extraordinário tem como uma de suas características diferenciadas a facultatividade da indicação de seus recursos, o que representa mais um elemento para reforçar o seu caráter discricionário e, por consequência, polêmico. Atualmente, a abertura de créditos extraordinários vem sendo acompanhada da indicação de recursos pelo governo federal, mesmo essa informação sendo facultativa.

A problemática das Medidas Provisórias

A Constituição Federal de 1988 trouxe duas mudanças em relação à Constituição anterior, no que tange o crédito extraordinário: ampliou as situações que podem ser atendidas por esse tipo de crédito e estabeleceu a medida provisória como instrumento de autorização e abertura. Até 1988, os créditos extraordinários só podiam ser autorizados em casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública. Após a promulgação de atual Constituição, esse parâmetro se tornou exemplificativo – antes era taxativo –, e fez com que vários motivos para a abertura de crédito extraordinário pudessem ser alegados sob o argumento de serem imprevisíveis e urgentes. Esta situação propiciou o campo fértil para a controvérsia.

Quanto ao instrumento e forma de autorizar o crédito extraordinário, até 1988 estes eram autorizados por decreto do Poder Executivo. Após a Constituição de 1988 entendeu-se que o instrumento para autorização de créditos extraordinários é a medida provisória. Esta conclusão decorre da leitura do § 3º do art. 167, quando diz que deve ser observado o disposto no art. 62.

Constituição Federal:

Art. 167:

...

§ 3º - A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62.

Art. 62, antes da Emenda 32/2001:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Alguns entendem que o mais apropriado seria o decreto presidencial como ocorreu em todo período pré-1988, sem necessidade de autorização do Legislativo, como já estabelecia a primeira norma sobre o assunto, a Lei 854 de 1850, art. 4º (Império): “casos típicos de créditos extraordinários, quais sejam: os de epidemia, ou qualquer outra calamidade pública, sedição [...] rebelião, e outros desta natureza, o governo poderá autorizar previamente a despesa, dando imediatamente conta desta ao Poder Legislativo.”

Mais ainda, o art. 44 da Lei 4320/64 diz que “Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo”. Arízio Viana argumenta no seu livro “Orçamento Brasileiro” que

“O crédito extraordinário deve ser aberto pelo Executivo. É da essência do governo, do poder que administra, em determinada emergência, calamidade, ou necessidade de ordem pública, dispor de recursos para agir imediatamente em salvação da coletividade. Esteja ou não em funcionamento o Legislativo, não precisa o Executivo de pedir-lhe autorização para assim proceder. Mas, é da essência do regime democrático dar o Executivo contas ao Legislativo. Após a abertura do crédito extraordinário, o Executivo fará as devidas comunicações

ao Legislativo, a fim de justificar e de comprovar as despesas que, em caráter extraordinário, houver realizado” (Viana, 1950: 146).

A abertura de créditos extraordinários por medidas provisórias vem gerando debates desde então. As controvérsias giram em torno de interpretações do art. 42, III, da Lei 4320/64, do art. 167 § 3º, da CF e da Emenda Constitucional 32/01, que modificou o art. 62 da Constituição, que trata da edição de medidas provisórias. A Lei 4320 é taxativa quanto aos casos em que pode ser utilizado o crédito extraordinário: somente para atender a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública, muito embora o significado desses tipos de eventos não seja tão óbvio.

Lei 4.320/1964

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

A Emenda Constitucional 32/2001 modificou o art. 62 para incluir um rol de proibições para edição de medidas provisórias. Entre elas, está o item d) que proíbe medidas provisórias para matérias sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares. Porém uma ressalva é feita, quanto ao previsto no art. 167, § 3º, ou seja, no caso de atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.
(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

...

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

...

planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

Portanto, a EC 32 criou certa complexidade na interpretação desta matéria. Alguns alegaram que seria inconstitucional editar créditos extraordinários por medida provisória, tendo em vista a vedação do art. 62, § 1º, d. Contudo, por uma simples leitura atenta dos dispositivos citados, com a nova redação, pode-se verificar sem dificuldades que a Constituição autoriza o crédito extraordinário, e desta vez, dá a entender que o instrumento e forma é a medida provisória, uma vez que cita expressamente o crédito extraordinário ao proibir medidas provisórias que tenham como matéria o orçamento e créditos adicionais e logo adiante fazer a ressalva para o art. 167, § 3º (despesas imprevisíveis e urgentes como guerra, comoção interna ou calamidade).

A única polêmica que persiste refere-se ao conceito de despesas imprevisíveis e urgentes do art. 167, § 3º e também sobre a quem compete definir se determinada despesas é ou não “imprevisível e urgente”. É em torno destas controvérsias que giram os argumentos das Ações Diretas de Inconstitucionalidade sobre o tema. O crédito extraordinário tem vigência imediata, produzindo efeitos muitas vezes irreversíveis. Evidentemente que na interpretação do conceito de “imprevisível e urgente” incide forte viés político. Isto explica porque a maioria das ADIs sobre esse tema serem oriundas de partidos políticos de oposição ao governante que editou as respectivas medidas provisórias. A complexidade aumenta quando se considera que uma situação de urgência pode ser oriunda de um processo de planejamento inadequado anterior, o que justifica o pleito como urgente, mas não exime o administrador pela falha de planejamento.

A Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), é um instrumento jurídico utilizado no chamado controle direto da constitucionalidade das leis e atos normativos. ADIs que tratam sobre medidas provisórias e abertura de crédito extraordinário estão constantemente na pauta de julgamento dos Ministros. Neste trabalho são analisadas seis ADIs, sendo ajuizadas da seguinte maneira: uma pelo Partido dos Trabalhadores – PT, quatro pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, e uma pela Associação do IBAMA. Para compreender melhor as decisões que o STF toma em relação a estes assuntos, analisaremos uma por uma, procurando entender melhor as características específicas de cada ADI.

A ADI 1496, que julgou a Medida Provisória 1513 de 1996, é um exemplo de como nos tempos pré-Lula as ADIs relativas à edição de medida provisória a cerca de crédito extraordinário normalmente eram consideradas constitucionais e quem as ajuizava, na maioria das vezes, era a oposição, assim como atualmente. Essa MP abria crédito no valor de 106 milhões de reais e teve o Partido Comunista do Brasil – PC do B como requerente. O resultado era o esperado para a época: “(...) o Tribunal não conheceu a ação, ficando, em consequência, prejudicado o pedido de medida liminar”. Considerada constitucional a MP, o dinheiro foi gasto pelo Ministério dos Transportes.

ADI 3712

A ADI 3712, ajuizada contra a MP 290/06 foi requerida pelo Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB e abria crédito no valor de R\$ 1.775.849.258, alegando motivos como “Manutenção da malha rodoviária federal”, “Implantação da unidade de enriquecimento de urânio” e “Formação de astronautas”. Tinha como base o discurso de que a obtenção de crédito extraordinário, nesse caso, maculava o que é escrito no § 3º do art. 167 da CF. Segue o argumento:

“Por óbvio, este não é o caso de despesas com publicidade institucional, com formação de astronautas, com monitoramento e avaliação dos projetos de investimento, com remuneração de agentes pela recuperação de haveres e operacionalização do seguro de crédito à exportação ou com conservação preventiva e rotineira de rodovias, que são objeto de créditos abertos pela medida provisória guerreada” (nota do partido).

A decisão da Corte neste caso foi a de arquivar o processo, pois na visão do Ministro Relator Cezar Peluso, não é dever do STF avaliar se há ou não urgência e imprevisibilidade nos motivos para a obtenção do crédito, isso seria dever do Chefe do Executivo. Nas palavras de Peluso: “É, com efeito, entendimento aturado e velho deste Tribunal que lhe não é lícito controlar ou estimar o juízo de urgência e relevância, que autoriza a edição de medida provisória pelo Poder Executivo, posto que atinente à matéria orçamentária”.

O placar da votação não foi nada apertado, tendo votado pela inconstitucionalidade da ação o Ministro Marco Aurélio e os demais (César Peluso, Gilmar Mendes, Ayres Britto, Joaquim Barbosa, Ricardo Lewandowski, Carmén Lúcia, Dias Toffoli, Rosa Weber e Luiz Fux) pelo resultado obtido.

ADI 4048

A ADI 4048, contra a Lei 11.658/08 (MP 405 de 2007), proposta também pelo PSDB, e que abria crédito em valor de R\$ 5.455.677.660, tendo como destinação “Prevenção, preparação e enfrentamento para a pandemia de Influenza” (por diversos ministérios) e “Aquisição de imóveis para cartórios eleitorais” (por parte da Justiça Eleitoral). Baseou-se no mesmo discurso usado na ADI 3712, o de que não são respeitados os pressupostos constitucionais de urgência e relevância (art. 62) e nem os de urgência e imprevisibilidade (art. 167), visto que o crédito requerido tinha como destino diversos Ministérios e até a Justiça Eleitoral. Num julgamento apertado (6 votos contra 5), o STF decidiu considerar que a MP 405/07 não estava de acordo com os requisitos, mas, como a ação já estava prejudicada, houve decisão liminar, presentes os requisitos da fumaça do bom direito e do *periculum in mora*. Em nota postada em seu site, o STF conclui que

“após analisar pareceres da Advocacia-Geral da União e da Procuradoria-Geral da República que apontaram a prejudicialidade da ação, a ministra Ellen Gracie concluiu que com o término do exercício financeiro de 2008 foi encerrada também a vigência dos créditos extraordinários previstos na MP. Como a ADI ficou prejudicada pela perda de objeto, a ministra determinou o arquivamento da ação”.

Mesmo havendo sido arquivada a Ação, a decisão do Supremo neste caso representou uma mudança na postura, que até então vinha mantendo a posição anterior de que não compete ao Judiciário controlar ou estimar juízo de relevância e urgência nestes casos.

ADI 4049

No caso da ADI 4049, contra a Lei 11.656/08 (MP 402/07), ajuizada mais uma vez pelo PSDB, houve novamente uma divergência entre os ministros do STF. Os ministros Carlos Ayres Britto (relator da ação), Cármen Lúcia Antunes Rocha, Ellen Gracie, Marco Aurélio, Gilmar Mendes e Celso de Mello defendem que a obtenção de crédito extraordinário deve obrigatoriamente seguir os preceitos escritos na Constituição Federal, votando assim a favor da inconstitucionalidade da lei. Ayres Britto indagou sobre o real enquadramento do crédito obtido, afirmando que construções como “manutenção da malha rodoviária federal” não são imprevisíveis, são gastos ordinários já dentro do plano de governo, e ainda disse: “O imprevisível é o que está fora de cálculo, do normal”. O ministro relator chamou de “escancarada inadequação aos pressupostos constitucionais” alguns gastos: a de modernização do Departamento Nacional de Infra-estrutura de Transportes (DNIT), a de gestão e administração do programa “Corredor Araguaia–Tocantins” e a de implantação de perímetros de irrigação, entre outras. O questionamento vai além, com o ministro Celso de Mello chegando a afirmar que com essa primazia do Executivo em editar Medidas Provisórias, há de ter cuidado para não “submeter ou deslocar para a Presidência da República o poder de agenda sobre as deliberações do Congresso Nacional pelo bloqueio da pauta” e que “o presidente da República culmina por interditar o exercício pelo Congresso Nacional da sua função típica, que é legislar”.

Por outro lado, os ministros Ricardo Lewandowski, Eros Grau, Cezar Peluso e Menezes Direito não crêem que haja motivos suficientes para suspender a lei, indeferindo assim a ação. Ricardo Lewandowski reafirmou que a tarefa do Judiciário é uma e a do Executivo é outra, e disse que eles não devem “sentar-se na cadeira presidencial e começar a examinar item por item as despesas urgentes, não urgentes, relevantes, não relevantes, porque não é esse o papel do Judiciário”. E afirmou que gastos com tratamento de água e esgoto, manutenção de vias, entre outras são “medidas que se supõem urgentes, relevantes e imprevisíveis por se tratarem de saúde pública”.

O Ministro Celso de Mello, ao comentar sobre as decisões do julgamento da ADI 4048, disse que só entre janeiro de 2007 e abril de 2008 foram editadas 23 Medidas Provisórias relativas à obtenção de créditos extraordinários, em um valor aproximado de 62 bilhões e 500 milhões de reais, ressaltando que “tem-se na prática, em razão do notório abuso de créditos ditos extraordinários, um verdadeiro orçamento paralelo”.

Celso de Mello afirmou que entre o período de 5 de outubro de 1988 até hoje, o Executivo, valendo-se de MPs, legislou duas vezes mais que o Congresso, no mesmo período. Desde a redemocratização até hoje, os presidentes da república, entre edições e reedições, promulgaram sozinhos Medidas Provisórias equivalente ao dobro de Decretos-leis promulgados por todos os Generais que nos presidiram durante a Ditadura Militar. De Mello ainda aponta que: “Nesse período, os generais presidentes editaram ao longo de 21 anos 2.272 decretos-leis em proporção bem inferior ao volume de medidas provisórias editadas e reeditadas sob a égide da presente Constituição, numa evidente atestação que o chefe do Poder Executivo da União transformou-se definitivamente hoje em verdadeiro legislador solitário da República”.

Outras polêmicas relativas a medidas provisórias

Outra problemática que aparece em relação à edição de medidas provisórias surgiu no julgamento da ADI 4029, contra a Lei 11.516/07 (MP 366/07), lei que criou o ICMBio (Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade), ajuizada pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama. Neste caso a maioria dos ministros considerou que a MP violava a Constituição, pois não foi submetida a uma comissão mista no Congresso, conforme determina o § 9º do artigo 62. O Ministro Relator do processo, Luiz Fux também observou o descumprimento do requisito de urgência, relevância e imprevisibilidade. Entretanto os outros ministros discordaram, considerando ser esse papel somente do Executivo.

Todavia, o Senador José Sarney (PMDB-AP) propôs a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) 11/2011, relativa à tramitação das Medidas Provisórias no Congresso Nacional. A proposta mudou o artigo 62 da CF, que regula a edição de medidas provisórias, passando de parágrafo único, em 1988, para um artigo de 12 parágrafos incluídos pelo emenda constitucional 32/2001. A PEC 11/11 modificou mais ainda, com o intuito de facilitar e dar maior controle ao Poder Legislativo em relação ao tramite das medidas provisórias, passando a ter 14 parágrafos. A PEC modifica os prazos em que as MPs ficam em vigor, agora em 120 dias fixos, não mais 60 dias com direito a prorrogação de mais 60, que sempre era utilizada. Contudo a mudança mais significativa se dá em relação aos procedimentos de tramitação de uma MP no Congresso Nacional. Retira-se a necessidade de análise primária por Comissão Mista, e confere às duas casas legislativas prazo igual de para análise, 55 dias para cada (após análise do senado, a proposta volta à Câmara, onde terá

até o prazo de vigência da MP para aprovar ou rejeitar possíveis modificações feitas pelo Senado), preservando assim a competência constitucional de ambas as casas.

Aspecto importante de se observar são os autores das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e a partir de quando o STF começou a julgá-las inconstitucionais. No tangente à obtenção de créditos extraordinários, todos os presidentes do período pós-1988 utilizaram à exaustão, como já anteriormente explicitado, as Medidas Provisórias para autorização e abertura de créditos extraordinários. A ADI 2213 foi ajuizada pelo Partido dos Trabalhadores - PT, na época em que Fernando Henrique Cardoso chefiava o Executivo, questionando, também, uma medida provisória.

A ADI foi ajuizada principalmente por se considerar ter havido abuso presidencial na edição de medidas provisórias, entre outros motivos. O partido estava criticando “a edição de medidas provisórias, pelo Presidente da República, para legitimar-se juridicamente, depende, dentre outros requisitos, da estrita observância dos pressupostos constitucionais de urgência e relevância (CF, art. 62, caput)”

As ADIs antes citadas (exceção feita a ADI 4029), todas propostas durante o governo Lula, tiveram o PSDB como requerente do processo. Os questionamentos incluem acusações como a “quebra da separação dos três poderes” ou a “atitude do Executivo em autolegislar”. A preocupação manifestada é de que a crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, teria despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo.

Não é por menos que quase na totalidade os processos são ajuizados pelos partidos da oposição, o que não significa um vício político em si, uma vez que os partidos que acabam por ser a oposição ao governo têm a missão de fomentar a fiscalização e o monitoramento das ações dos governos, e ao proporem uma Ação Direta de Inconstitucionalidade não estão necessariamente realizando perseguição política, mas sim cumprindo seu papel institucional, ao observar algo que consideram injusto e inconstitucional, principalmente quando envolve consideráveis quantias de recursos.

Conclusões

A autorização de créditos extraordinários por medida provisória permanece um tema controverso. Claramente observa-se que o sistema normativo vigente é ineficiente para evitar a ocorrência de impasses. Elementos subjetivos tais como “urgentes e imprevistas” possuem grande potencial para produzir interpretações divergentes. O ajuizamento de ações ao STF para dirimir as controvérsias não parece ser um expediente apropriado no longo prazo, tendo em vista que as próprias divergências entre os ministros do Supremo tendem a perpetuar a insegurança jurídica, sem falar

nas ineficiências de um sistema que resolve as controvérsias com base numa avaliação caso a caso.

A interpretação de que compete ao Poder Executivo definir as situações que enquadram como “urgentes e relevantes” parece perder força no STF, mas ainda é prevalecente. Os ministros do Supremo vêm revelando uma tendência de menor tolerância quando se verificam erros formais no ritual da edição da medida provisória. Exemplo desse caso é a ADI 4029, situação em que a medida provisória não havia sido apreciada por comissão mista do Congresso, onde até o julgamento desta ADI, a análise era obrigatória.

Parece existir um entendimento no sentido de que deve haver maior parcimônia pelo Poder Executivo ao editar medidas provisórias para autorizar a abertura de créditos extraordinários, propondo-os apenas nas situações em que seja nítido o cumprimento dos requisitos de imprevisibilidade e urgência, conforme preconiza a Constituição.

O propósito deste trabalho é trazer à luz elementos que permeiam esse aspecto particular do processo orçamentário brasileiro. Como visto, o tema é propício à controvérsia e à argumentação política. Nossa contribuição tão somente pretende colaborar com informações para que todos os interessados no tema possam desenvolver seus próprios argumentos com mais propriedade.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil**. art. 165§5º; art. 84 XXIII. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. São Paulo, Atlas, 1991.

VIANA, Arízio. **Orçamento Brasileiro**. São Paulo, Edições Financeiras S.A, 1950.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. São Paulo: Atlas, 2009. **Cathedra Blog**. Disponível em: <http://www.blog.cathedranet.com.br/regime-dos-creditos-extraordinarios-com-a-promulgacao-da-constituicao-de-1988/> Acesso em: 20 set. 2012.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Créditos Extraordinários por Medidas Provisórias: Até Quando a Irracionalidade? **Agência Câmara de Notícias**. Brasília, 01 jan. 2001. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/orcamentouniao/estudos/artigos/antes-de-2005/Artigo090.pdf>. Acesso em: 18 set. 2012.

CHIA, Rodrigo. Decisão do STF pode permitir questionamento de medidas provisórias. **Agência Senado**. Brasília, 08 ago. 2012. Disponível em: <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/03/08/decisao-do-stf-pode-permitir-questionamento-de-medidas-provisorias>. Acesso em: 12 set. 2012.

Secretaria de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal. **STF suspende medida provisória sobre crédito extraordinário de R\$ 1,65 bi.** Brasília, 05 nov. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=98619>. Acesso em: 08 set. 2012.

Secretaria de Comunicação Social do Supremo Tribunal Federal. **Supremo suspende lei que abriu créditos extraordinários no orçamento.** Brasília, 14 mai. 2008. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=88830&caixaBusca=N> Acesso em: 07 set. 2012.

Nova Interpretação Muda o Trâmite das MPs. **Confederação Nacional de Instituições Financeiras.** Brasília, 15 jun. 2012. Disponível em: <http://www.cnf.org.br/noticia/-/blogs/nova-interpretacao-muda-o-tramite-das-mps>. Acesso em: 09 set. 2012.

Desafios da Gestão de Pessoas por Competências na Administração Pública Federal Brasileira

Management Competencies Challenges in the Brazilian Federal Public Administration

Rodrigo Chagas Giudice <rodrigo.giudice@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 11-out-12 **Aceito** 3-dez-12

Resumo Este artigo tem como escopo apresentar uma das mais recentes formas de gestão de pessoas que é a gestão de pessoas por competências. Mais que do que isso, ele pretende evidenciar a incipiente aplicação desse modelo na administração pública federal brasileira e os desafios para sua expansão considerando como variáveis a cultura organizacional, a legislação vigente e o direito de estabilidade.

Palavras chave administração pública, gestão de pessoas, competências e desafios.

Abstract *This paper is scoped to bring one of the newest forms of people management that is people management competency. More than that, it intends to show the application of this new model in the brazilian federal public administration and the challenges to its expansion considering variables such as organizational culture, existing legislation and stability law.*

Key-words *public administration, people management, competency and challenges*

Introdução

O paradigma contemporâneo relacionado ao modelo de gestão de pessoas praticado nas organizações passa por grande transformação. Tal fenômeno vem sendo motivado, principalmente, pela inadequação dos padrões tradicionais do modelo de Administração de Recursos Humanos no atendimento às necessidades e às expectativas das entidades e pessoas. Aliado a isso está o fato de que há atualmente uma grande demanda da sociedade por qualidade nos serviços de empresas e governo. Surgem cada vez mais exigências para a atuação do Estado em consequência do dinamismo e complexidade surgidos em função das novas relações advindas de um mundo globalizado.

A preocupação com a excelência, outrora restrita apenas à iniciativa privada, extrapolou para alcançar também os órgãos governamentais. Impõe-se considerar que um dos atuais desafios do governo é a busca pela eficiência, transparência e rapidez na prestação de serviços, pois é possível perceber que está se delineando uma nova dinâmica social e os governos precisam se aparelhar para acompanhar as mencionadas mudanças.

Partindo dos conceitos de eficiência, gestão por resultado e agilidade – diretrizes introduzidas no setor público, sobretudo, a partir da reforma gerencial promovida nas décadas de 1990 e 2000 – este trabalho tem como principal objetivo analisar a possibilidade de implantação da gestão de pessoas por competência na Administração Pública Federal brasileira. Além disso, trás como objetivos específicos examinar aspectos facilitadores que vêm subsidiando a renovação do modelo de Gestão de Pessoas rumo à Gestão por Competências e analisar alguns dos desafios impostos à Administração Pública, como, por exemplo, a cultura organizacional, a legislação vigente e o direito de estabilidade, que impedem a efetiva aplicação do modelo.

Esse artigo está estruturado de forma a encadear uma sequência lógica entre as quatro seções que serão apresentadas a seguir. Na primeira, serão introduzidos aspectos relacionados à Gestão de Pessoas por Competências, como: conceito, classificação e origem e aplicação na administração pública federal brasileira. Na segunda, serão apresentados alguns dos aspectos que, contemporaneamente, vem estruturando e estimulando a introdução desse modelo de gestão. Na terceira, serão trazidos alguns dos desafios impostos à expansão da gestão por competências no Brasil. E na última seção será apresentada a conclusão do autor.

Gestão de Pessoas por Competências

Existem várias definições para a palavra competência no vocabulário brasileiro. Sem querer esgotar ou exaurir o tema, nesse artigo serão apresentados conceitos relacionados à Gestão de Pessoas.

Para dar início ao processo de descrição, toma-se como base o decreto presidencial número 5.707 de 2006 que regula a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Consoante o 2º artigo, inciso II dessa norma legislativa, entende-se por Gestão por Competência “a gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição;” (disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acessado em 3 de Março de 2012).

De acordo com Gramigna (2002), conhecimento é o saber do indivíduo, aquilo que ele acumula nas suas experiências e aprendizados no decorrer da vida para o uso quando necessário. Habilidade é o saber fazer, executar alguma tarefa ou atividade com técnica e capacidade para alcançar resultados positivos. E, por fim, atitude é o querer fazer, ter disposição, vontade para executar determinada atribuição. Os conhecimentos e habilidades estão ligados à questão técnica, enquanto a atitude está ligada ao fator comportamental. Tais conceitos voltarão a ser tratados adiante.

Outra definição importante sobre competência vem de um renomado casal de escritores brasileiro formado por Afonso Fleury e Maria Tereza Fleury. Para eles, competência seria “[...] *um saber agir responsável e reconhecido que implica mobilizar, integrar e transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo* (FLEURY & FLEURY, 2004, p. 30)”.

Por fim, é válido acrescentar a ideia de entrega. Consoante Dutra, “[...] *ao olharmos as pessoas por sua capacidade de entrega, temos uma perspectiva mais adequada para avaliá-las, para orientar o seu desempenho e para estabelecer recompensas* (DUTRA, 2002, p. 54)”.

Visto alguns significados para o termo competência, é importante entender a sua origem dentro das organizações. Esse debate surge inicialmente nos Estados Unidos, em 1973, quando um norte americano chamado McClelland publica um artigo intitulado “*Testing for competence rather than intelligence*” - testando a competência e não a inteligência (FLEURY, 2002 apud ROCHA, 2009, p. 69). Posteriormente, diversos autores americanos, como Dailer, Spencer e Spencer, Mirabile, dentre outros, seguiram a corrente de estudos de McClelland. Para eles, a competência seria o conjunto de conhecimento, habilidades e atitudes mobilizados para um desempenho superior no trabalho (MCCLELLAND, 1973; BOYATZIS, 1982; SPENCER JR.; SPENCER, 1993 apud ROCHA, 2009, p. 70).

Anos depois, surge a corrente de europeus, comandadas pelos franceses, que explicitaram as limitações da ideologia americana. Para Zarifian (1996 apud ROCHA, 2009, p. 70) a concepção tradicional de competências (norte americana) apegase a uma análise objetiva dos postos de trabalho, o que delimita o foco do termo, atando-o a uma visão taylorista e burocrática da inserção do homem no mundo do trabalho. Le Boterf (1995 apud ROCHA, 2009, p. 71) propõe o deslocamento do foco em “estoque” de conhecimentos de dado indivíduo, para a forma como esse

indivíduo mobiliza o seu repertório de conhecimento e habilidades em determinado contexto, de modo que agregue valor ao meio social. Apesar de não existir o consenso entre os trabalhos, eles acreditam que ao tratar do conceito da competência, no âmbito das organizações, é fundamental considerar o contexto do trabalho e não apenas se centralizar nas tarefas prescritas de um cargo (ROCHA, 2009).

Apesar do uso do termo competência, nas organizações, ter a sua origem atrelada aos estudos de McClelland, a tipologia da gestão por competências surge a partir da necessidade que as organizações privadas passam a ter para conseguirem se manter no mercado competitivo e com novas exigências da sociedade num contexto de economia mundial marcada pela globalização (GRAMIGNA, 2007).

A partir dessa lógica, as organizações que implantaram a gestão por competências passam a gerir a vida funcional de seus empregados (e posteriormente de seus servidores) de forma que eles possam agregar valor ao negócio e à missão contribuindo efetivamente para o alcance dos objetivos organizacionais. Dessa forma, seguindo o pensamento de Carbone (2005, p. 17): *“muitas organizações tem adotado a gestão por competências como modelo de gestão, visando orientar os seus esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização (individual, grupal e organizacional) as competências necessárias à consecução de seus objetivos.”*

Em outras palavras, a gestão de pessoas por competências é a maneira de administrar todos os processos de gestão de pessoas (seleção, desenvolvimento, carreira, avaliação de desempenho, remuneração entre outros) com base nas competências organizacionais e individuais, de forma a atingir o alcance dos objetivos da organização. Alinhado a esse pensamento, Leme afirma que esse modelo de gestão “[...] é o processo de conduzir os colaboradores para atingirem as metas e os objetivos da organização através de suas competências técnicas e comportamentais (LEME, 2005, p. 1)”.

Competências individuais e organizacionais

O termo competência pode remeter-se tanto às competências do indivíduo como às competências da organização, sendo que, na gestão de pessoas por competências, a competência do indivíduo é considerada um componente indissociável das competências da organização (ROCHA, 2009). Esse pensamento, baseado na corrente *Resource Based View of the Firm* – RBV, procura atender às novas formas de gerir negócios, refletindo nas práticas relativas à gestão de pessoas (seleção, desenvolvimento, avaliação e remuneração).

O conceito de competências do indivíduo ou individuais não é novo e existem diversas formas de abordagens e compreensão a depender do tipo de corrente de estudiosos que trata o tema – corrente norte americana, européia e sulamericana (BITENCOURT, 2001 *apud* ROCHA, 2009, p.

69). Nesse trabalho, optou-se por fazer uma análise imparcial que divide tais competências em técnicas e comportamentais.

Para Leme (2005), as competências técnicas seriam tudo que o profissional precisaria saber para desempenhar a sua função como, por exemplo, um curso específico de graduação, especialização, idioma, computação. Além disso, elas também estariam relacionadas à habilidade em desenvolver certa atividade (rapidez, produtividade, qualidade, flexibilidade). Fazendo uma alusão ao CHA, as competências técnicas seriam o C (conhecimento) e o H (habilidade), ou seja, representariam o saber e o saber fazer determinado trabalho.

Continuando a classificação, a competência comportamental seria o diferencial competitivo que o profissional precisaria demonstrar no seu trabalho. Esse tipo de comportamento (exemplo: liderança, foco em resultados, perfil inovador, criatividade) traria impacto na execução das atividades e resultados (LEME, 2005). Comparando com a classificação representada pelo CHA, a competência comportamental seria o equivalente ao “A” da Atitude.

Tabela 1 – Desdobramento do CHA (Rogério Leme, 2005)

Conhecimento	Saber	Competências Técnicas
Habilidade	Saber Fazer	
Atitude	Querer Fazer	Competências Comportamentais

Dando continuidade ao pensamento de Leme (2009), um dos grandes desafios da área de Recursos Humanos, tanto na esfera da Administração Privada quanto na Administração Pública, é a parte comportamental, pois diferentemente da competência técnica, que pode ser avaliada, na maioria das vezes, por meio da análise de *currículo* ou através da elaboração de concurso público de seleção, não se consegue mensurar comportamento tão facilmente.

Em relação às competências organizacionais, também existem diversas definições conceituais. Para Fleury e Fleury (2000 apud ROCHA, 2009, P.66), elas têm as suas raízes na abordagem da organização como um portfólio de recursos compostos pelo físico (infraestrutura), pelo financeiro, pelo intangível (marca, imagem etc), pelos recursos humanos e pelo organizacional – sistemas, cultura etc. O professor Jay Barney (2004 apud ROCHA, 2009, p.66), um dos criadores dessa definição, orienta que esse enfoque avalia os atributos desses recursos e competências e como eles podem ajudar as corporações a se diferenciarem das demais e manterem esse diferencial no transcorrer dos anos.

Prahalad e Hamel (1990 apud ROCHA, 2009, p. 66) acreditam que a empresa não deve ser vista apenas como um portfólio de produtos/serviços, mas também como um portfólio de competências, um conjunto de habilidades, tecnologia e capacidades presentes na empresa, e destacam as “competências essenciais” (*core competence*). Para alguns autores, as competências essenciais

mantêm a sucesso do negócio, são a alma de uma organização. Elas obedecem a três critérios: oferecem reais benefícios aos consumidores, são difíceis de imitar (diferencial competitivo da empresa) e dão acesso a diferentes mercados (ROCHA, 2009). Prahalad e Hamel (1990 apud ROCHA, 2009, p. 68) enfatizam ainda que a competência da organização seria a capacidade de combinar, misturar e integrar recursos em produtos e serviços.

Gestão de pessoas por competência na Adm. Pública brasileira

Nos últimos anos foram feitas algumas reformas administrativas com intuito de tornar a Administração Pública Federal mais ágil, eficiente, dinâmica e, sobretudo, capaz de atender às demandas da sociedade e dos cidadãos. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi fundamental para introduzir esses princípios no setor público o aproximando, dessa maneira, do modelo de gestão praticado na iniciativa privada e se contrapondo às principais características do modelo burocrático.

Alinhado com as novas tendências, o PDRAE também se preocupou com necessidade de mudanças na área de Recursos Humanos da Administração Pública. Por isso, conforme visto anteriormente, foram criados dois projetos adicionais (Nova Política de Recursos Humanos e Desenvolvimento de Recursos Humanos) para instituir as condições necessárias às transformações almejadas pelo governo à época.

A política de desenvolvimento de recursos humanos ganhou relevância e entrou de vez na agenda quando o poder executivo federal publicou o decreto número 2.794, em primeiro de outubro de 1998. Esse decreto instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal da Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Tinha como principais finalidades: melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, valorização do servidor público, por meio de sua capacitação permanente, adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público, divulgação e controle de resultados das ações de capacitação e racionalização e efetividade dos gastos com capacitação (decreto 2.794 de 1998, artigo primeiro). Não havia, nesse decreto, qualquer menção ao tema gestão por competências como novo modelo de gestão de recursos humanos. Esse ato normativo se limitou a tratar de questões ligadas, principalmente, à capacitação dos servidores, apesar de conter como uma de suas diretrizes, em seu artigo terceiro, a utilização da avaliação de desempenho e a capacitação como ações entre si complementares.

Entretanto, em fevereiro de 2006, foi publicado o decreto número 5.707 que revogou o decreto anterior e trouxe inovações à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal. Foi a primeira vez que o termo gestão por competências foi inserido e explicado na legislação federal.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição;

Além do inciso II do artigo segundo, é interessante observar que o artigo primeiro já trazia a ideia de adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições (uma das principais premissas do modelo de gestão por competência). Contudo, tal decreto limitou o alcance do modelo de gestão à capacitação dos servidores federais, não mencionando, dessa forma, outros campos de aplicação. Essa limitação contrariou o entendimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2010), que dizia que a gestão por competências também deve estar alinhada às diferentes ações prioritárias da gestão de recursos humanos, como o planejamento de pessoal, a gestão de recrutamento e desempenho. Como ferramenta potencialmente poderosa para a integração estratégica dos diferentes processos de gestão de pessoas, a gestão por competências deve ser considerada uma prioridade para a administração brasileira (OCDE, 2010).

Em seguida, serão apresentados alguns aspectos que subsidiaram a implantação da gestão por competências e um dos métodos de aplicação desse modelo. Posteriormente, serão trazidos dois casos práticos de aplicação desse modelo em instituições públicas federais e, por fim, serão descritos alguns dos principais desafios contemporâneos que o modelo encontra para a sua expansão e efetividade.

Aspectos Facilitadores

Depois de um breve histórico sobre o processo evolutivo da gestão de pessoas e sobre a administração pública brasileira, é importante ressaltar alguns acontecimentos, ferramentas e políticas que deram suporte à introdução do modelo de gestão por competência no serviço público brasileiro.

Primeiramente, cabe destacar as mudanças de paradigma promovidas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) que possibilitaram a inserção de uma nova ótica de análise e atuação da Administração Pública Brasileira, ambas orientadas para o resultado e atendimento das demandas da sociedade.

Apesar de não ter sido o primeiro passo no sentido de reforma administrativa, o PDRAE promoveu a consolidação de ideias e estratégias que apontavam para uma transição do modelo burocrático (autorreferente e voltado para processos) para o gerencial. Além disso, trouxe ideias e metodologias inovadoras como eficiência e qualidade da atuação e prestação de serviços públicos no atendimento à sociedade. Nesse momento, houve uma aproximação com o pensamento e forma de gestão já utilizados pela iniciativa privada para a obtenção do êxito e excelência. Para ser eficaz nas mudanças pretendidas, o PDRAE apontou como necessidade uma transformação na

forma de gerir as pessoas, já que elas eram a engrenagem da máquina do Estado. Com o intuito de construir a base para essa transformação, o plano trouxe como estratégia os projetos Nova Política de Recursos Humanos e Desenvolvimento de Recursos Humanos. Como visto anteriormente, juntamente com as ideias amplas do PDRAE, esses projetos possibilitaram a institucionalização de conceitos e mentalidade que seriam cruciais para a introdução da gestão por competências nos anos seguintes.

Alinhado aos fundamentos do PDRAE, pelo menos no que se relaciona aos projetos Nova Política de Recursos Humanos e Desenvolvimento de Recursos Humanos, em 23 de março de 2006 foi publicado o Decreto 5.707, que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal. Foi a primeira vez que o termo competência foi trazido para a gestão de pessoas no nível federal. Consoante Junior e Sinachi (2011, p. 57), *“Há diversos decretos e/ou resoluções já publicados que oficializam a implantação da Gestão por Competências dentro das mais diversas esferas do poder público, tanto na instância federal, como na estadual e também na municipal.”*

Vale frisar que, apesar da estrutura de aplicação da gestão por competência estar atualmente direcionada para a capacitação das pessoas, conforme pode ser comprovado pelo decreto que institui a política para o desenvolvimento de pessoal, já existem alguns indícios que comprovam a incipiente expansão desse modelo para outros setores da área de recursos humanos como a área de concursos públicos. Essa situação pode ser comprovada pela publicação do Decreto 7.308 de 2010, que entre outras coisas dispõe sobre a avaliação psicológica (comportamento) dos candidatos selecionados em concursos públicos (HUCZOK, 2011).

Desafios para efetividade da aplicação

A OCDE (2010) considera que a gestão por competência deveria ser aplicada em diversas ações prioritárias da gestão de recursos humanos como, por exemplo, a área de planejamento de pessoal, recrutamento, desempenho entre outros. Entretanto, na prática, existem inúmeras barreiras à aplicação e expansão efetiva desse modelo de gestão no serviço público.

Antes de uma análise mais específica sobre alguns dos desafios, é importante ressaltar que o planejamento estratégico é peça fundamental na orientação dos aplicadores da gestão por competências nas organizações. Segundo Chiavenato (2003), o planejamento estratégico é um processo de formulação de estratégias que visa inserir a organização no contexto em que ela atua de modo a maximizar os resultados e minimizar as deficiências. Sem ele, ou sem outro documento que o substitua, a introdução da gestão por competência numa organização pública fica vulnerável ao risco do insucesso, já que existe uma grande probabilidade de direcionamento dos servidores para caminhos contrários aos pretendidos pela instituição. (JUNIOR, 2011).

Superado esse pressuposto inicial, essa parte do trabalho se propõe a analisar algumas das variáveis que impedem ou dificultam a plena efetividade do modelo.

Cultura Organizacional

No entendimento de Bergue (2010), a cultura brasileira assume papel de destaque para a compreensão dos padrões gerenciais encontrados na administração pública contemporânea. Vários outros autores apontam o personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo como atributos da formação da cultura brasileira capazes de afetar nos dias atuais a gestão das organizações, especialmente as do setor público. Os atributos anteriormente mencionados regulam ainda o processo de transformação das organizações atuando inclusive sobre as reformas.

A ética do patrimonialismo (com suas variantes como o clientelismo político, a barganha, o compadrio, entre outras) convive com esforços continuados de transformações – as reformas, cujos insucessos estão, na maioria das vezes, relacionados à pouca importância dada a esses elementos culturais.

Embora imersos nessa mesma cultura brasileira e partilhando de traços culturais comuns, os organismos do setor público criam seu arranjo cultural próprio em função dos interesses e valores das pessoas que os compõem. Bergue (2010) prossegue afirmando que essa combinação de fatores permeia a estrutura, os processos e as pessoas de uma organização interferindo em seu desempenho. Esse fenômeno, marcado na maioria das vezes pelo corporativismo, pode ser verificado em muitas situações dentro do serviço público como a nomeação de pessoas incompetentes ou não capacitadas para cargos em comissão, a tomada de decisão discricionária que não atenda a sociedade ou a administração, mas sim interesses próprios, a avaliação fictícia de desempenho para a concessão de remuneração variável e a avaliação de estágio probatório (SANTOS, 2011).

A cultura de uma organização deve ser gerenciada na direção de seus objetivos institucionais, deve-se então construir a cultura de acordo com os padrões de planejamento de organização. O processo de modernização dessa cultura aponta para a necessidade de ações coordenadas em duas direções: a primeira visando potencializar o alcance dos objetivos institucionais e a segunda no sentido de buscar neutralizar os componentes culturais negativos à consecução desses mesmos objetivos. Esse processo transformador constitui-se num grande desafio imposto ao gestor e à própria gestão por competência que precisam trabalhar com a implementação de mudanças organizacionais para o alcance dos resultados.

As mudanças no âmbito da administração pública são percebidas como processos lentos e extremamente complexos. Resta, explicitado desde o início, um conflito entre o interesse aparente e o interesse oculto do administrador. O interesse aparente é aquele buscado através do planejamento da instituição, já o interesse oculto é aquele evidenciado nas intenções e ações implementadas

que denotam uma tendência de manutenção da situação vigente e continuidade do comportamento dominante. São então promovidas mudanças aparentes a fim de manter inalterado o arranjo vigente que visam, sobretudo, manter as vantagens do bloco de poder dominante.

Pelo exposto, observa-se que uma premissa fundamental para a realização de uma mudança consistente no modelo de gestão de pessoas é o interesse na mudança. Além do conflito aqui mencionado temos ainda a manifestação de um fenômeno: a resistência à mudança. Por isso e pelas características do serviço público apresentadas, o processo de implantação da gestão por competências deve ser realizado inicialmente pelos líderes de cada organização uma vez que eles conseguem, mais facilmente, minimizar as resistências, impostas pelos colegas e subalternos, e internalizar os objetivos da organização a qual fazem parte (LEME, 2011).

Estabilidade

Embora o termo estabilidade seja um dos principais componentes formadores da cultura organizacional da administração pública e, por esta razão, estar intrinsecamente relacionado a ela, nessa pesquisa procurou-se desenvolver separadamente os dois conceitos. A justificativa para tal escolha se deu em virtude da relevância dos temas na constituição de barreiras contrárias à implantação da gestão por competências.

No serviço público federal brasileiro, são considerados estáveis os servidores que tenham cumprido o estágio probatório e, ainda, tenham passado por avaliações de desempenho. Segundo decisão do Superior Tribunal de Justiça (Mandado de Segurança STJ número 12.523 – DF (2006/0284250-6), o estágio probatório representa um período de 36 meses de efetivo exercício próprio para avaliar a viabilidade ou não da estabilização do servidor público mediante critérios de aptidão, eficiência e capacidade, verificáveis no efetivo exercício do cargo. Nessa visão, a estabilidade foi um direito criado pela Assembleia Constituinte para garantir “proteção” aos representantes do Estado no exercício de suas funções. Ou seja, com a estabilidade o Estado concedeu condições para que o servidor agisse consoante o interesse público e os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e legalidade ficando, teoricamente, menos susceptível às pressões advindas de agentes políticos, privados e da sociedade (ALEXANDRINO e PAULO, 2008).

Entretanto, o que se observa é uma distorção na aplicação desse direito, já que ele é visto pelo servidor como um impedimento legal de rompimento do vínculo empregatício entre ele e o Estado. A consequência disso gera um reflexo negativo sobre o desempenho da máquina pública em razão do impacto gerado na entrega e demanda de cada servidor (SANTOS, 2011).

Nesse cenário, surge um importante dilema que ainda não foi resolvido: como introduzir um novo modelo de gestão voltado ao alinhamento dos objetivos individuais aos organizacionais, ao desenvolvimento e capacitação contínuos e, sobretudo, voltado ao desempenho se existe um direito que

protege a formação e manutenção de uma cultura organizacional que se opõe, senão claramente, implicitamente, a conceitos como excelência (alto desempenho), eficiência, resultado e qualidade?

Por esse motivo, considera-se a conscientização dos servidores sobre o fundamento da criação desse direito como um dos principais desafios a serem superados na busca de uma efetividade na implantação da gestão por competências nas organizações públicas.

Legislação

O termo legislação foi usado nessa pesquisa em sentido amplo e por isso poderá significar lei, regimento interno, portaria, regulamento ou qualquer ferramenta jurídica que normatize as relações a seguir descritas. Adicionalmente, serão apresentadas duas análises relacionadas a barreiras impostas à aplicação da gestão por competência. Uma decorrente da efetividade dos efeitos promovidos pela legislação e outra em função da ineficiência da aplicação de normas em casos práticos.

Começando a primeira análise, o artigo 37 inciso II da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”. Complementando tal raciocínio, a lei federal 8.112 de 1990, em seu artigo 11, declara: “o concurso será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira, condicionada a inscrição do candidato ao pagamento do valor fixado em edital, quando indispensável ao seu custeio, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele previstas.”

Segundo Leme (2011), a consequência gerada por essas normas é a formação de um grande problema para os órgãos públicos, já que, ao analisar apenas aspectos objetivos (entenda-se provas e/ou títulos) atrelados ao conhecimento, o processo seletivo concurso público termina perdendo sua qualidade de avaliação. A implicação decorrente dessa metodologia traz resultados negativos para o setor público uma vez que ele não consegue ser eficaz na escolha das pessoas mais adequadas para o cargo objeto do certame.

Enquanto essas regras não forem revistas, os outros componentes formadores da competência humana (habilidade e atitudes/comportamento) dificilmente serão avaliados e, sendo assim, a expansão da gestão por competência para esse tema continuará como um desafio.

Em relação à segunda apreciação, o que se observa é justamente o contrário, ou seja, a existência de um regulamento que termina não sendo aplicado para normatizar determinada situação. Os planos de carreira e a estruturação da remuneração variável são exemplos fidedignos da não aplicação das normas.

Embora haja necessidade de existência e aplicação dos planos de carreira, atrelados às avaliações de desempenho e capacitação (*caput* do artigo 39 da Constituição Federal de 1988) para as progressões e promoções dos servidores, o que se observa na prática é a não aplicabilidade das normas que regulamentam tais conceitos. A consequência disso é que os servidores terminam progredindo na carreira automaticamente desde que cumprido determinado tempo de serviço (SANTOS, 2011). No âmbito federal, esse processo é consequência da atual inaplicabilidade de parte da Lei 11.890 de 2008, mais precisamente do seu artigo 154. Esse artigo dispõe sobre a criação do SÍDEC, Sistema de Desenvolvimento na Carreira, para normatizar todo o processo de desenvolvimento na carreira (Progressão e Promoção) de alguns cargos específicos utilizando como critérios de avaliação o mérito e o desempenho dos seus integrantes no exercício de suas atividades. Em outras palavras, enquanto o SÍDEC não for aprovado e aplicado, o desenvolvimento dos servidores contemplados na lei 11.890 se dará apenas considerando os interstícios.

Outro exemplo de não aplicabilidade da norma relacionada a aspectos da gestão de recursos humanos se dá na avaliação de desempenho para a concessão da remuneração variável de servidores de algumas carreiras públicas. Consoante Wood Junior T. e Picarelli Filho (1999), a remuneração variável é aquela “vinculada à meta de desempenho dos indivíduos, das equipes ou das organizações.” No entendimento de Pacheco (2009), o governo federal generalizou esse tipo de remuneração no final da década de 90 sem o avanço de outras medidas que subsidiassem o sistema como a contratualização de resultados. Além disso, Barbosa (1996) afirma que as características culturais brasileiras parecem influenciar negativamente a implantação de sistemas de avaliação e incentivo já que na maioria dos casos elas funcionam como instrumentos de legitimação de aumentos salariais. Corroborando com esse entendimento, Rogério Leme (2011) afirma que o plano de carreira no setor público é uma bomba relógio, tanto pelos fatores expostos anteriormente quanto pelo ranço cultural e por avaliações aplicadas única e exclusivamente para avanço de faixa salarial, chamada avaliação de mérito, que de mérito só possui o nome.

Existem várias leis e decretos que normatizam os métodos de cálculo da remuneração variável e a estrutura de avaliação de desempenho em nível federal. Entretanto, o que se observa, na prática, é que os sistemas de avaliação em geral não têm atendido as regras. Existem várias razões para explicar a ineficácia do processo como, por exemplo, a falta de preparo dos gestores para realizar a avaliação de desempenho, a influência política, o corporativismo, entre outras. Tais variáveis transformam a avaliação num jogo muito mais para justificar um aumento de salário do que para avaliar o desempenho (RIBEIRO e HUCZOK, 2011).

Considerações Finais

A gestão por competências é um tema que vem sendo discutido de forma intensa nos dias atuais. Entretanto, no serviço público ela ainda aparece de modo incipiente em virtude de aspectos distintos daqueles apresentados na iniciativa privada como, por exemplo, a cultura do funcionalismo

público (que em decorrência de avaliações passadas desconfiguradas, muitas vezes, dificultam a introdução e aceitação de um novo modelo de gestão) e a proteção gerada pela estabilidade que, de certa forma, garante a continuidade no cargo para aqueles servidores que apresentam um desempenho insatisfatório. (LEME, 2011)

Apesar do modelo, na maioria das vezes, estar relacionado à entrega de produtos e/ou serviços pelos servidores/colaboradores de acordo com os objetivos da organização (DUTRA, 2002), no setor público isso ainda não ocorre na prática graças à falta de efetividade na legislação que normatiza o processo de desempenho e cobrança de resultado na Administração Pública. Enquanto essa problemática não é solucionada, a aplicação da gestão por competência é direcionada para capacitação/desenvolvimento dos servidores. Ou seja, o modelo é usado para formar as diretrizes da capacitação a fim de exterminar ou pelo menos diminuir o “gap” existente entre as competências requeridas para o cargo e as competências individuais, mas não para mensurar a entrega, desempenho do servidor pós capacitação.

Contrariando o entendimento da OCDE (2010), que dizia que a gestão por competências deveria ser aplicada em diversas ações prioritárias de recursos humanos, no serviço público federal brasileiro essa teoria ainda não é considerada em vários aspectos relevantes como: na progressão na carreira, no pagamento da remuneração variável, no recrutamento e seleção de novos servidores e na avaliação realizada pelos cursos de formação. A implantação efetiva desse modelo poderia solucionar alguns dos principais problemas atrelados a esses tópicos impedindo assim que a progressão na carreira fosse feita primordialmente utilizando o tempo de serviço como principal critério, criando métodos para analisar ou pelo menos fazer cumprir as normas que regulamentam o pagamento da remuneração variável de alguns servidores, criando condições adequadas para recrutar pessoas de acordo com as necessidades específicas mapeadas em cada caso, selecionando os mais aptos considerando não apenas o conhecimento como também a habilidade e o comportamento e, por fim, formando e avaliando as pessoas de acordo com os objetivos da organização.

Entretanto, mesmo com essas dificuldades, o que se observa é que gradativamente esse modelo vem ganhando espaço na agenda pública e progredindo, senão com a mesma velocidade em todos os campos possíveis de atuação, rapidamente na capacitação dos servidores da Administração Pública Federal. Essa constatação pode ser comprovada pelo número de órgãos do SIPEC, sistema que organiza as atividades da Administração de Pessoal do Serviço Civil do Poder Executivo, que encaminharam o relatório de execução do Plano Anual de Capacitação. Dos 197 órgãos que compõem o sistema, 166 enviaram, em 2012, o relatório de execução da capacitação anual referente ao ano de 2011 (PANTOJA et al, 2012, V CONSAD).

A expectativa é que com a mudança paulatina da cultura organizacional, dos processos internos, da legislação e da sociedade, a administração pública possa expandir a aplicação desse modelo para outros setores como: remuneração, recrutamento e seleção, planejamento de pessoal, progressão na carreira e desempenho, conseguindo, dessa forma, responder com eficiência, rapidez

e qualidade às demandas oriundas do contexto econômico, social, político e ideológico em que estamos inseridos.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6544/CLAUDIO%20GIL%20FAVERO.pdf?sequence=1>>. Acesso em 22 de Março de 2012.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Editora Método, 2008.

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. Abril de 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18960/o-patrimonialismo-no-brasil-da-colonia-ao-fim-do-segundo-reinado>>. Acesso em 22 de Março de 2012.

BARBOSA, Livia (1996). **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?** Revista do Serviço Público, 120(3), 58-102.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. rev. e atual. Caxias do Sul, RS:Educs, 2010.

BRASIL. **Lei 8.112 de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 10 de Maio de 2012.

_____. **Lei 11.890 de 24 de Dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm. Acesso em: 10 de Maio de 2012.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 01 de Maio de 2012.

_____. **Decreto 5.707 de 23 de Fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em 01 de Maio de 2012.

_____. **Decreto 7.308 de 22 de Setembro de 2010. Altera o Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, no tocante à realização de avaliações psicológicas em concurso público**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1025266/decreto-7308-10>. Acessado em: 20 de Maio de 2012.

_____. **Decreto Lei 200 de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 01 de Maio de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Disciplina os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Portaria número 208 de 25 de julho de 2006.** Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=OCE8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.encontrosippec.planejamento.gov.br%2Fpalestras%2FPORTARIA%2520MP%2520208%2520capacita%25C3%25A7%25C3%25A3o.doc&ei=gwbpT77WHoyC8QTrzq3FDQ&usq=AFQjCNEQqxomu6-90FMHkcM_hLGutNgoLg. Acesso em: 01 de Maio de 2012.

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança número 12.523 – DF (2006/0284250-6).** Apelante: Selma Simionato. Apelada: Advogado Geral da União. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília, 22 de Abril de 2009.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz; VILHENA, Rosa Maria. **Gestão por competências e gestão do conhecimento.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas – FGV, Série Gestão de Pessoas, 2005.

CARBONE, Pedro Paulo et al. **Gestão por competências e gestão do conhecimento.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão Sapiro. **Planejamento Estratégico, fundamentos e aplicações.** 5. Tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas.** São Paulo: Atlas, 2006.

DUTRA, Joel Souza et al (org. e autor). **Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas.** 6. ed. São Paulo: Gente, 2001.

DUTRA, Joel Souza. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna.** São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRAMIGNA, Maria Rita. **Modelo de Competências e Gestão dos Conhecimentos.** 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teoria da Administração Pública.** Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/a-administracao-patrimonialista-no-brasil/53818/>>. Acessado em: 22 de Março de 2012.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização voltada para estratégias: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios.** 12. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LEME, Rogério. **Aplicação Prática de Gestão de Pessoas por Competências. Mapeamento, Treinamento, Seleção, Avaliação e Mensuração de Resultados e Treinamentos.** Rio de Janeiro. Editora Qualitymark Ltda, 2. ed. , 2009.

LEME, Rogério; GONÇALVES, Elsimar; JUNIOR, Euclides; VESPA, Marcia; SANTOS, Paulo; SINACHI, Renan; NETO, Rodopiano; HUCZOK, Romeu; RIBEIRO, Rosane. **Gestão por Competências no Setor Público.** 1. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora Ltda, 2011.

LEME, Rogério. **Aplicação Prática de gestão de pessoas: mapeamento, treinamento, seleção, avaliação e mensuração de resultados de treinamento.** 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

MATIAS, Pereira José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo. Editora Atlas, 2008.

Ministério da Administração e Reforma do Estado: **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Novembro de 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 03 de Março de 2012.

Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Regimento interno da agência nacional de saúde suplementar**. RN 197, Rio de Janeiro: ANS, 2009. BRASIL.

Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Regimento interno da agência nacional de saúde suplementar**. RN 219, Rio de Janeiro: ANS, 2010. BRASIL.

OCDE. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório. Brasília: OCDE, 2010.

PACHECO, Regina. (2009) **Mensuração de desempenho no setor público: os termos de um debate**. Anais do Congresso CONSAD 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova Gestão Pública. Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Setor Público: Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas Disponível em: <http://www.eduardodiniz.pro.br/documentos/bresser-0290968.pdf>. Acesso em: 22 de Março de 2012.

PIRES, Alexandre Kalil et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. Mesa redonda de pesquisa-ação. Enap. 2005. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=260>. Acesso em: 13 de Maio de 2012.

RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945)**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Vol. 3, n. 6. Dezembro de 2011. Disponível em: http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.ODASPeocombateaineficiencianosservicospublicos.pdf. Acesso em: 22 de Março de 2012.

ROCHA-PINTO, Sandra Regina da et al. **Dimensões funcionais da gestão de pessoas**. 8. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Eduardo Peixoto. **Gestão de pessoas por competências: um enfoque gerencial**. Campinas, São Paulo: Alínea, 2009.

RUANO, Alessandra Martinewski. **Gestão por Competência: uma perspectiva para consolidação da gestão estratégica de recursos humanos**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia. Editora Best-Seller/Nova Cultural, São Paulo, 1.987.

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **Administração Pública Gerencial**. Agosto de 2003. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/AdministracaoPublicaGerencial.pdf> Acesso em: 22 de Março de 2012.

PANTALEÃO, Berenice; TSUBOI, Maria. **Projeto Mapeamento de Competências na ANS**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, V. Brasília, 2012.

PANTOJA, Maria; IGLESIAS, Marcia; BENEVENUTO, Renata; PAULA, Arlete de. **Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Administração Pública Federal: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal.** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, V. 2012, Brasília.

WOOD JÚNIOR, T. **Remuneração estratégica: a nova vantagem competitiva.** São Paulo: Atlas, 1996.

WOOD JÚNIOR, T.; PICARELLI FILHO, V. **Remuneração estratégica: a nova vantagem competitiva.** São Paulo: Atlas, 1999.

TEIXEIRA, João Paulo. **A organização racional legal de Max Weber em Pantaleão e as visitadoras . Disponível em: < http://69.93.162.92/~fpolvo/arquivo.php?subaction=showfull&id=1178312724&archive=&start_from=&ucat=24>.** Acesso em: 15 de Março de 2012.

Hegemonia, Momentum e Paideia: reflexões sobre filosofia política



Hegemony, Momentum and Paideia: reflections on political philosophy

Jesualdo Correia <jesualdo.c@gmail.com>

Orientalista e Ensaísta

www.jesualdocorreia.blogspot.com

大道廢有仁義 Da Dao Fei You Ren Yi !

Grande Dao Declina... surgem a Bondade e a Moral!

Lao Zi, Dao De Jing, XVIII

Dois termos gregos e um latino, cujos significados não sofreram qualquer variação semântica ao longo da história, porquanto seus sentidos são inequívocos. Talvez apenas *momentum* tenha incorporado certo realce na estilística recente, hegemonia e paideia, por sua vez, adquiriram proeminente estatuto com Gramsci e Jaeger.

O verbo *hegemonein*, em grego, significa: aquilo que lidera, que leva adiante um movimento, tal como a ponta de um cardume ou o curso de um processo social conduzida por um grupo político. Os antigos gregos sabiam sobejamente a que realidade o termo se referia e talvez por isso havia dentre eles o dito: “*deliberar..., lentamente, mas partir prontamente para a ação!*”.

Num sentido amplo, consideramos “vanguarda” como aquele segmento da sociedade pressuposto de conduzir adiante a tocha ígnea das “melhores” perspectivas de avanços de uma cultura, que espera-se poder constituir a tendência hegemônica. Os bolsheviques, quando assumem de facto o poder e se consolidam como nova ordem, passam a ter gradualmente hegemonia em todo espectro social e cultural da nova Rússia, mas aos poucos perderão essa dimensão por usurpação do poder decisório e se manterão como hegemônicos apenas no plano político, no aparelho do Estado e questionavelmente junto às massas (não se dispõe de estatísticas de pesquisa de opinião dessa época!), como uma maioria partidária interna da nomenclatura que se formava. O conceito latente de

hegemonia, popular, democrática, desaparece para ceder lugar a uma concentração de poderes que não seria legitimada pelas urnas, mas pela pura imposição do programa do núcleo central sobre as instituições do Estado. Mas essa era de qualquer forma uma vantagem* hegemônica, politicamente real (*vernünftig und wirklich*, racional e real, diria Hegel), ainda que manu militari, que durou várias décadas através de oscilações apenas internas do bloco consolidado, e de muita e radical eliminação da oposição “revisionista”, assim como a prática de outras “profilaxias”.

Tal paradigma de consolidação de poder tem sido repetido em vários outros processos políticos, na China e em Cuba, por exemplo, e é possível que ecos daquele modelo leninista, em dimensão diminuta e sob a égide de outro *Zeitgeist*, haja sido, ainda que tenuemente, articulado recentemente no Brasil. Tal teria ocorrido sob a discreta bandeira de uma estratégia de consolidação da hegemonia partidária e o aparelhamento do Estado para fins específicos de prolongada permanência no poder, visando a tergiversar o salutar jogo democrático da alternância política. Poder-se-á retrucar que, de uma maneira ou de outra, em maior ou menor grau, tal é o processo natural do jogo do poder. E até certo ponto tal alegação é perfeitamente justificável. Mas estamos lidando aqui com especificidades.

O pensamento político chinês, cuja multimilenar história exemplifica à saciedade, assim como realça e dimensiona a sua natureza psicológica e pragmática – e não menos humanista, porquanto daoista em seus princípios filosóficos –, é eminentemente dotado de *sofrosyne* em sua práxis. Seu caráter dialético-espiralizante tende a seguir os princípios-conceitos-prescrições da sabedoria herdada. Assim sendo, menos explícita do que subjetivamente, esse pensamento político entende e pratica as virtudes do campo semântico do conceito de hegemonia desde a alta antiguidade. Em chinês moderno, o termo correspondente perdeu a riqueza matricial do termo genérico antigo, mais forte e direto em sua primitiva imagística, para privilegiar um viés ideológico: baquan, dois caracteres complexos que se combinam para formar o conceito, o primeiro dos quais significando “déspota” e o segundo “autoridade”. Aqui a variação semântica fala, e muito, de certa visão.

Em chinês clássico, contudo, o ideograma que mais se aproxima nuclearmente da ideia é *shi*, caracter composto (*hui yi*), formado por quatro significantes, tendo como radical *li*, força. A ideia central é a de algo que adquire empuxo, força propulsora, e por isso torna-se vantagem estratégica, prepondera, torna-se, não menos, *momentum*. *Shi* é o título de um dos capítulos do Método Militar (*Bingfa*) ou Arte da Guerra, de Sun Zi.

Seja como for, a dinâmica da ideia central é ali compreendida em suas variações, aplicações e matices. Ora, quando um governo, de jure e de facto, possui esta margem de vantagem, esse *momentum* hegemônico a seu favor – e existe sempre uma visão concreta subjacente das necessidades imperativas de uma nação, que emerge naturalmente do *Zeitgeist* e das necessidades factuais econômicas, institucionais, morais, etc., – trata-se, portanto, de aproveitar “essa maré” favorável para implementar os mais altos desígnios que um governante possa outorgar ao povo. Trata-se de extrair vantagem máxima do momentum, principalmente ali onde existe consenso quanto às prementes necessidades, objetivas e subjetivas, materiais e espirituais. Está aqui em pauta a edificação de um verdadeiro

processo educacional de cunho ético, que atue de modo a coibir o câncer de certos males, como o da corrupção, que costuma ser um desses itens cruciais.

Isto porque, se é de fundamental importância que o ordenamento jurídico seja severo e eficazmente aplicável para coibir o repertório de ilícitos civis e penais que afligem o país, numa ponta, necessário se faz que haja, na outra, uma espécie de ideologia educacional que cristalice, na consciência do cidadão, certas posturas inequívocas de cidadania, de postura ética face à coisa pública como um todo, não menos em todos aqueles outros casos, flagrantes, que a lei não contempla. Caso contrário, teremos então que aumentar indefinidamente o número de leis, e de prisões.

Mas esse processo educacional de construção plena da consciência da cidadania e de respeito à res publica tem que se converter numa espécie de visão fundamental de mundo, elementos metafísicos inclusos, voltada eminentemente para a pólis, a partir da qual não menos, a dimensão de liberdades e direitos individuais (a prática da minha liberdade tem que respeitar a dimensão de liberdade do outro), deverá funcionar como vetor, respaldada pelo nosso ordenamento jurídico positivo e pelas possíveis acomodações que nele possam ser feitas do direito natural (os anarquistas, naturalistas e comunistas serão plenamente contemplados!). E essa visão educacional, esse incisivo e abrangente processo de formação do *homo brasiliensi*, a ser urgentemente implementada, há de subscrever-se ao antigo conceito de paideia, por falta de um melhor.

A paideia, cujo étimo estreitamente vinculado à pedagogia é inequívoco, pressupõe uma nação tornada proativa em sua articulação educacional para a formação de indivíduos de pleno direito na articulação de seus entes cívicos e ontológicos. Como as forças retrógradas do ethos nacional tendem a persistir em seus automatismos, aberta ou veladamente, insistindo em manter um estado de torpor provindo dos hábitos recorrentes, seja sob uma plácida convivência com a vida orgânica, seja pela manutenção do status quo, uma nova paideia que erradique esses perniciosos vícios e tendências de origem encontrará sempre resistência.

Tirar partido da vantagem hegemônica e do momentum para ensejar uma nova paideia é tarefa de grandes políticos e estadistas. Essa é sem dúvida a grande arte da política propugnada e encetada pelos grandes nomes da história do pensamento político, de Péricles e Platão até os mais recentes representantes. Certos momentos nacionais ensinam isso, mas, como diria Maquiavel, o destino/sorte (fortuna) é uma dama que tem que ser submetida (... *perché la fortuna è donna ed è necessario, volendola tenere sotto...*).

Portanto, exatamente como nas mais variadas situações da vida, se não se aproveita o momento, ele se esvai talvez para nunca mais voltar. Mas para que ele, esse ou essa governante, detenha tal visão, é necessário que lhe sejam próprias qualificações, inatas ou adquiridas, entre outras aquelas que coloquem os interesses maiores do país acima de sua pauta pessoal, de sua vaidade, de suas cerceantes circunstâncias de origem, pessoais ou partidárias.

Trata-se de uma transgressão, uma radical passagem no seio do status quo, de um empuxo que ultrapassa a inércia. Impõem-se que os motivos pessoais, travestidos pela retórica de ideais nacionais, não predominem sobre a visão maior, impessoal, a visão do estadista que vislumbra, por uma combinação de sabedoria política, astúcia, coragem e magnanimidade, os momentos certos para encetar as grandes ações que originarão e desembocarão nas passagens fundamentais do fortalecimento da coisa pública e da idealmente plena participação dos cidadãos na edificação da nação. Trata-se pois de uma verdadeira revolução branca (nada de “coloridas”, por favor!), posta em prática sob a roupagem de profundas reformas. É necessário, portanto, que tal governante seja ele mesmo fruto de uma espécie de paideia anterior, um optimum de seu *ethos*, seja ele/ela algo de um/a visionário/a.

Contudo a paideia – *Bildung* em alemão, ou a Educação Formativa, em português – esse conceito-vetor basilar provindo da Grécia Antiga, precisa ser renovado e adaptado continuamente, o que os próprios gregos parecem ter esquecido de fazer na própria história já se vão uns dois mil e trezentos anos. A formação educacional e de consciência política, assim como dos cuidados do jovem para consigo próprio (cuidados de si), e o respeito à coisa pública e o amor à pátria, constituem os verdadeiros objetivos da paideia e têm por meta a construção e exercício pleno da cidadania. Uma encetada paideia nacional representa a grande estratégia, enquanto os sistemas educacionais representam as táticas, para obtenção dos mais altos ideais que existem subjacentes no *ethos* de um povo ou nos aprimoramentos de visão de mundo que o *Zeitgeist* esteja forjando.

Cada nação tem sem dúvida latentes os subsídios de peculiaridades de sua própria paideia, provinda do seu ethos e mito original, manifestos ou ainda em imanência, mas existem sem dúvida os valores universais, sem os quais as nações dificilmente poderiam almejar a paz ecumênica. São eles os direitos e deveres objetivos e subjetivos referentes à família/grupo social, ao trabalho, à nação. Esses constituem a manifestação plena, e não sofisticadamente alardeada, do exercício e prática do conjunto de leis que articulam o estágio de avanço da sociedade. Os países escandinavos, que não entram em guerras físicas visando hegemonias geopolíticas internas ou externas há uns trezentos anos, sabem bem, pela emergência de uma consciência de cidadania cada vez mais aprimorada, que existem alguns eixos fundamentais no desenvolvimento de uma nação, para além de posturas estreitamente ideológicas. Existe um consenso comum na média preponderante da consciência nacional de que tal direção é esta ou aquela verdade de um dado momento.

Países que por uma razão ou outra – seja pelos antecedentes históricos, condições geográficas, formação religiosa, índole do *ethos*, etc – não dispõem dessas condições sociológicas naturais, precisam certamente tirar partido de situações que possam ensejar a emergência de tais circunstâncias propícias, evitando a exacerbação dos extremos e convergindo para o aprofundamento do centro. Mas precisa haver a vanguarda que vislumbre isso! E o político que o faça. E o *momentum*!

Cabe aos políticos e à intelligentsia vislumbrar e ensejar a emergência ou aprofundamento dessa consciência cívico-jurídica, dessa visão de mundo a tornar-se hegemônica na consciência do povo. Caso contrário, forças retroativas, providas da obsessão individualista, ou dos perigos geopolíticos,

poderão atuar e submeter a patamares pífios tal consciência popular, seja pela propagação de falsos valores e ideais, seja pela imposição materialista-consumista de novos *modi vivendi* do modelo econômico em curso, revertendo a condição do país a estados de absoluta regressão e talvez de completa perda de identidade e subsequente avassalagem.

Para tal, parece-me que uma nova filosofia social, um novo prontuário de objetivos de vida (o *telos* grego, o *artha* hindu) tenham que substituir aqueles atuais vigentes que visam ao tecnicismo, ao consumismo e ao lazer como o tripé do objetivo da felicidade humana. Esta atual postura vigente, materialista-consumista-lazerista, resulta inevitavelmente em perda de substância filosófica quanto à destinação humana, seja em sua vertente laica de aprimoramento ôntico, seja em suas perspectivas metafísicas, pois, como indagava Hegel, como pode um povo viver sem a dimensão metafísica?

Uma nova *paideia brasiliensi* deverá incorporar não apenas a cristalização de uma consciência cívico-jurídica através do processo educacional formal – por quê não se introduz a disciplina Direito desde o ensino fundamental? –, mas também uma nova visão de mundo que incorporará elementos ecológicos, dietéticos, disciplinas psicosomáticas e prontuários ético-deontológicos, conhecimentos cujo arcabouço de referências existe já abundantemente disponível.

Quanto mais o conhecimento do ordenamento jurídico houver sido incorporado à consciência popular – à consciência da realidade paupável de um Estado de Direito –, com a concomitante plena aplicação de suas sanções quando das infrações, mais preparados estaremos para ir retornando ao Direito Natural, agora uma oitava acima. Quanto mais introjetarmos uma visão superior dos potenciais – ainda que contingenciais diante da realidade cósmica –, do espírito humano, mais propensos estaremos a sair do ciclo interminável dessa história autodestrutiva que tem sido a marca registrada da humanidade até aqui. Sem o processo de aprimoramento de uma nova consciência cívica e metafísica estaremos aprisionados ao eterno retorno da roda cósmica, do *samsara* que os sábios hindus aludiam, e talvez consigamos, bem mais cedo do que qualquer acidente cósmico possa encetar, destruir por completo as possibilidades que tenhamos de encontrar a tão propalada felicidade, nos destruindo a nós mesmos e o mundo ao redor.

“Precisamos por vezes de remédios muito amargos – *nam inogdá nuzhnie otchen gorkie lekarstva*”, disse Lermontov certa vez. Certamente que precisaremos disso também, pois que sem o esforço para quebrar hábitos, para “cortar na carne” (não como retórica, mas de fato) e promover com sinceridade e empenho de propósito a implementação de profundas reformas, não chegaremos a lugar algum.

Precisamos instaurar uma nova visão de mundo no Brasil, cuja espinha dorsal haverá de ser vibrada pelo reverberar da ética em toda a sua dimensão. Mas para tal temos que constituir uma nova visão educacional, uma nova Paideia. Qual o líder político ou partido que encetará essa visão?

Os partidos que têm conduzido os destinos do país nas últimas décadas mostraram-se indiferentes a esse imperativo, e nunca incorporaram em suas filosofias políticas tal visão. Restou-nos, então, o

ordenamento jurídico e a imanência ética de nossas consciências para resistir e fazer avançar pa-chorrentamente esse processo, o nosso processo civilizatório.

Quando a instância maior que recebeu a outorga pelo voto para conduzir os destinos da nação tem como parte de seus objetivos uma noção conspiratória de servir primeiro a seus interesses e a seguir aos do país, acomodando-se e justificando-se para tal no ethos político vigente, na velha e viciada praxe, é então duvidoso que dali saia alguma grande paideia.

A íntima relação do binômio Estado/Soberania não implica necessariamente que um não exista sem o outro. Um Estado pode perder de fato a sua soberania embora a mantenha no valor de face, de juri. A perda de genuína autonomia nas instâncias fundamentais de uma nação pode estar ocorrendo e não estar sendo percebida seja pela por vezes prosaica visão política/geopolítica de que seja dotada a visão de mundo nacional, seja pelo caráter já irreal (*unwirklich*) embora racional (*vernunftig*) de seu status quo político. Apenas uma bem alicerçada paideia pode criar e consolidar o esteio de uma realista visão de mundo – e de si mesmo como nação – calcada em valores fundamentais, e vigilante e periscópico senso pátrio aí incluído. Os processos históricos de certas nações podem gerar camadas de verniz, verdadeiros véus de Isis do *Maya* particular político/cultural e por vezes até mesmo civilizacional, principalmente ali onde os alimentos “espirituais”, culturais e materiais de caráter entorpecedor estejam sendo “providos”.

Paideia, ou a implementação de um programa de formação de um *homo brasiliensi* terá por espinha dorsal uma visão a um só tempo ética e filosófica do mundo, visão que incorpora uma dose de realismo sócio-político-geopolítico com uma outra de expansão do *principium individuationis*, circunscrita essa última aos limites de respeito à cidadania do outro, cada vez mais aprimorada por um ordenamento jurídico eficaz.

O elemento utópico de qualquer paideia proativa reside em sua dimensão metafísica, e em seu ideário ontológico face as viscissitudes dos fatores de absurdo da situação humana no planeta e no cosmo. Uma paideia proativa constitui o *work in progress* de uma sociedade, não obstante sua dimensão sísifica e seus obstáculos; para enfrentá-los terá que ser feito uso de boas táticas visando à estratégia maior.

Hegemonia, Momentum e Paideia, um tripé conceitual cuja plena compreensão, e implementação pela ação política e pública, poderá ajudar a humanidade, mas muito particularmente o Brasil, a se retificar e crescer como nação na plena acepção histórica e talvez metafísica da palavra, para além, decididamente bem além do estágio ainda claudicante e algo embriagado em que se encontra.

Intervencionismo governamental na ótica de Von Mises e na prática brasileira



State intervention according to Von Mises and in the Brazilian practice.

Paulo Roberto de Almeida <pralmeida@icloud.com>

Diplomata de carreira, Ministério das Relações Exteriores; Professor de Economia Política no programa de Pós-Graduação em Direito do Centro Universitário de Brasília (Uniceub). www.pralmeida.org

O objetivo deste ensaio é examinar o crescimento do intervencionismo governamental na era contemporânea, em geral, e no Brasil, em particular. Desde o início do século 20 a expansão do dirigismo estatal e o crescimento das funções “sociais” do Estado se refletiu no crescimento da carga fiscal, de uma média de 5% do PIB cem anos atrás, para mais de 35% atualmente, ainda que com uma diferenciação de mais ou menos dez pontos entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento, estes se situando em geral abaixo de 28% do PIB. O Brasil aparece claramente como um “país desenvolvido” pela carga fiscal, mas como um medíocre provedor de serviços públicos, em termos de qualidade, sobretudo no plano educacional.

Depois de considerações de caráter histórico sobre a expansão progressiva do intervencionismo ao longo do tempo, e sua exacerbação nos regimes coletivistas (fascista e socialista) do século 20, o ensaio examina as principais ideias de Ludwig Von Mises sobre esse fenômeno, tal como expressas nas suas seis palestras proferidas no final dos anos 1950. A seção final trata das variantes brasileiras, com uma avaliação basicamente negativa sobre o caráter exacerbado desse processo no Brasil, especialmente na última década, revertendo uma tendência anterior a uma maior ênfase nos mecanismos de mercado para o provimento de diversos serviços públicos.

O intervencionismo governamental: então e agora

O intervencionismo governamental não é um fenômeno que tenha nascido com o século 20; tampouco é exclusivo da era contemporânea, ainda que tenha sido nela que ele se desenvolveu enormemente, sob o impacto da consolidação dos Estados nacionais e dos grandes conflitos militares ocorridos a partir daí. Foi, contudo, no século 20 que o intervencionismo conheceu extraordinário impulso e extensão, sobretudo em decorrência das desastrosas doutrinas econômicas que se desenvolveram, sucessivamente, ao longo desse período.

A primeira metade do século 20 foi marcada pelas concepções coletivistas de organização da produção, materializadas inicialmente no socialismo de inspiração marxista-leninista e, logo em seguida, nos fascismos dos anos 1920 e 30, tal como representados pelas ditaduras de Mussolini na Itália e de Hitler na Alemanha; desde essa época e nessa mesma vertente, diversos outros exemplos de “Estado total” apareceram na Europa e em outros continentes. Na segunda metade do século, adquire preeminência o keynesianismo, um conjunto de prescrições favoráveis à intervenção governamental nas economias de mercado, formuladas pelo economista britânico John Maynard Keynes, em vigor a partir do final dos anos 1940, com variado sucesso desde então. Diferentes versões do keynesianismo aplicado prevalecem hoje na maior parte das economias desenvolvidas e em desenvolvimento, até reforçadas pela crise.

Na verdade, o intervencionismo do Estado no domínio econômico existe desde tempos imemoriais, na prática desde quando sociedades mais complexas passaram a contar com governos que, na arrogância política de certos líderes, pretendiam determinar o curso dos mercados; eles o faziam a despeito de todas as evidências de que os mercados simplesmente refletem o comportamento errático dos seus agentes ou os efeitos de fatores naturais, impessoais, superiores até à força dos governantes. Von Mises cita o caso do imperador romano Diocleciano, que, pressionado por dificuldades no abastecimento alimentar, pretendeu tabelar os preços dos produtos essenciais, fazendo inscrever em lajes de pedra os valores máximos que produtores e comerciantes poderiam demandar pelos seus bens.

Tais práticas foram utilizadas de maneira recorrente, ao longo da história, sempre quando acidentes naturais – inundações, secas, pragas e outros fatores – provocavam rupturas no abastecimento e o esgotamento dos estoques, causando, portanto, o que veio a ser modernamente chamado de insegurança alimentar. Os governos, invariavelmente, sempre buscam regular a oferta, atuando bem mais na ponta dos preços – que refletem inevitavelmente a escassez relativa – do que na ponta da produção, como seria o correto. Ocasionalmente, tais crises no abastecimento provocam revoltas populares, ou então privações em massa, que levavam populações inteiras a migrarem para outras terras ou simplesmente perecerem de fome. Não por acaso a Revolução francesa tomou as dimensões que tomou, além dos “cadernos de reclamações” de burgueses interessados em sua ascensão social, uma vez que ela se seguiu a colheitas frustradas e ao terrível espectro da

fome no campo, sem mencionar o aumento do preço do pão nas cidades: o confronto da privação com o luxo da corte foi o gatilho que precipitou tudo.

Até o final do século 19, contudo, o poder e a capacidade de os governos intervirem profundamente, regularmente ou recorrentemente nos mercados e na atividade empresarial de agentes privados eram muito limitados, inclusive por falta de meios técnicos. Até o final do Antigo Regime, pelo menos, em alguns casos até mais além, os tesouros reais confundiam ativos públicos e posses pessoais dos soberanos, num contexto em que os orçamentos dos Estados ainda não se tinham convertido na principal atuação política dos parlamentos, o que só ocorre a partir da modernização dos Estados, com a separação constitucional dos poderes públicos. No início do século 20, a carga fiscal dos principais países avançados não ia além de 5% do PIB, o que se explica pela pequena capacidade extratora dos Estados: vários países já tinham impostos territoriais rurais e urbanos, mas não imposto sobre a renda, os impostos indiretos eram cobrados sobre uma base restrita de produtos, e as receitas públicas eram constituídas basicamente pelas tarifas de comércio exterior.

Foi a Primeira Guerra Mundial que deu a partida a um dos mais formidáveis assaltos às rendas privadas e às receitas das empresas a que já assistimos na história contemporânea, com a evidente exceção do socialismo de extração marxista. O movimento foi justificado pelas necessidades do conflito bélico, mas não revertido, ou o foi apenas parcialmente, nas décadas que se seguiram. O processo assumiu, num primeiro momento, a forma de financiamentos voluntários, logo depois seguidos pelos empréstimos compulsórios e, finalmente, pela emissão inflacionária de dinheiro por parte de governos desesperados. O outro aspecto do intervencionismo estatal assumiu a forma da nacionalização de empresas estrangeiras, obviamente dos Estados inimigos, mas ocorreu também a estatização de setores ditos estratégicos – transportes, comunicações, energia, materiais primas essenciais – e de empresas-chave para o esforço bélico, como aquelas ligadas ao ferro e ao aço, indo até a ponta dos meios de locomoção (inclusive aviação e ferrovias) e, obviamente, dos aprovisionamentos militares.

Os aspectos mais emergenciais do intervencionismo governamental em situações de conflito foram, em grande medida, revertidos depois das conferências de paz, mas não a medida mais prejudicial ao funcionamento normal dos sistemas econômicos: a emissão de dinheiro sem lastro e sem qualquer correspondência na expansão da capacidade produtiva. Tendo liberado o gênio da garrafa, ao emitir dinheiro simplesmente pela ação das máquinas de impressão de moeda circulante, os governos, e os políticos, gostaram desse recurso aparentemente indolor de atenderem aos reclamos de seus eleitores, sem precisar apresentar-lhes a conta de maneira transparente pela elevação formal dos impostos. A inflação, que durante séculos esteve contida num baixo patamar, inferior a 2 ou 3% ao ano, viu-se doravante projetada a novas alturas, sendo muito conhecidos alguns fenômenos de exacerbação inflacionária na casa dos milhões de pontos percentuais.

O período entre-guerras foi particularmente negativo para a preservação dos princípios básicos de funcionamento das economias de livre mercado. Depois do formidável caos monetário, financeiro

e comercial registrado a partir de 1929, e durante toda a década seguinte, e até o final da mais devastadora das guerras globais registradas na história humana, o intervencionismo estatal conheceria novas etapas de um fenômeno sempre recorrente, mas cada vez mais assumindo formas novas pelas vias sempre inéditas do ativismo estatal. Muitos observadores, a despeito de suas credenciais liberais – a exemplo de Joseph Schumpeter e de Peter Drucker, entre muitos outros –, chegaram a questionar a viabilidade da sobrevivência do capitalismo, em face dos assaltos doutrinários e práticos efetuados pelos regimes coletivistas. O fascismo econômico e político avançou dos países centrais – como a Itália fascista, a Alemanha hitlerista e o Japão militarista – para países periféricos, como Portugal salazarista, o Brasil varguista, ademais de diversos outros exemplos em diversas partes do mundo.

Impactados pelos efeitos adversos das medidas que eles mesmos tinham adotado desde o início dos anos 1930 – como o protecionismo comercial, as manipulações cambiais e os controles de capitais – líderes americanos trataram de reverter o curso das políticas adotadas, promovendo, em plena guerra, uma volta programada à abertura dos mercados, o fim das práticas comerciais discriminatórias e um regime monetário e cambial compatível com a liberdade dos mercados. Esses princípios, ainda que aplicados de maneira muito parcial e incompleta, foram de certo modo consolidados na reunião de países aliados em julho de 1944, em Bretton Woods, nos EUA, cujos resultados – em especial o estabelecimento do Fundo Monetário Internacional e a criação do Banco Interamericano de Reconstrução e Desenvolvimento – colocaram as bases da nova ordem econômica mundial que prevaleceria no pós-Segunda Guerra.

Mas foi também no curso da Segunda Guerra Mundial, em especial na Grã-Bretanha, que foram delineados os fundamentos do Estado de bem-estar social que prevaleceria durante décadas, praticamente até hoje, embora com matizes e variantes segundo os países e as épocas. Formam parte da arquitetura de políticas públicas e sociais então propostas a luta pelo pleno emprego (e garantias contra desemprego), medidas relativas a acidentes de trabalho, implantação de regimes previdenciários universais e sistemas completos de benefícios sociais, seja de forma direta (isto é, subsídios contra a pobreza), seja de maneira indireta (via provimento de serviços públicos, geralmente vinculados à saúde e educação).

Em fases de retomada do crescimento, de demografia favorável, de abertura ao comércio internacional e de generosas políticas americanas de sustentação desses esforços de recuperação (via Plano Marshall, apoio à integração europeia e aceitação de certa discriminação comercial para favorecer a reconstrução das economias europeias e asiáticas arrasadas pela guerra), as tendências ao planejamento indicativo e ao crescente intervencionismo governamental nessas economias puderam produzir alguns resultados favoráveis, uma vez que indicadores econômicos positivos permitem formas moderadas de redistribuição de renda. Foi o que ocorreu no decurso das famosas “trinta gloriosas”, as três décadas de crescimento contínuo do final dos anos 1940 ao início dos 70s, quando pressões advindas dos desequilíbrios acumulados na economia americana – em

duplo déficit desde duas décadas – e na economia mundial se conjugaram para precipitar o fim do regime de Bretton Woods. Este começou pela declaração unilateral dos Estados Unidos, em agosto de 1971, de rompimento do padrão ouro-dólar estabelecido em 1944, e se prolongou, com consequências dramáticas para o conjunto das economias, no caos monetário derivado dessas medidas e na elevação significativa dos preços do petróleo determinado pelo cartel da OPEP – que então detinha parte substantiva da oferta mundial dessa matéria prima estratégica –, atingindo economias dependentes como a brasileira.

Esses processos, não necessariamente conjugados, mas quase simultâneos e na prática entrelaçados, determinaram o surgimento de um fenômeno não previsto nas doutrinas e prescrições de cunho keynesiano, que não comportavam a combinação de estagnação com inflação e desemprego, a chamada “estagflação”. Desequilíbrios fiscais e distorções acumuladas pelos Estados de bem-estar social do pós-guerra terminaram por dinamitar as bases teóricas e políticas do keynesianismo aplicado, mas foi preciso a eleição de dois estadistas determinados a fazer recuar o peso do Estado – Margareth Thatcher na Grã-Bretanha, Ronald Reagan nos EUA – para que fossem revertidas as políticas anteriores, no que veio a ser chamado de “neoliberalismo”, ou, nos EUA, de “economia da oferta” (*supply-side economics*).

De fato, no plano teórico, a principal realização intelectual do keynesianismo foi a inversão da chamada lei de Say – do economista liberal francês do final do século 18 e início do seguinte, Jean-Baptiste Say –, que proclamava que “a oferta cria sua própria demanda”, por sua contrafação keynesiana, segundo a qual “a demanda cria sua própria oferta”. Enquanto a primeira retira seu vigor prático de uma realidade muito concreta, tendente a atribuir aos empreendedores o papel mais importante no processo produtivo, Keynes inverteu a lei de Say, no sentido de atribuir ao Estado o papel de indutor desse mesmo processo, ao injetar recursos na economia, na tentativa de “manter a demanda agregada”, como se diz no jargão keynesiano. Seus defensores se escusam de explicar de onde o Estado retira os recursos para estimular a economia, o que obviamente só pode ser feito pela via inflacionária ou pelo aumento dos impostos ou da dívida pública, e mais frequentemente por uma combinação dessas três “maldades” estatais. O modelo proposto por Keynes possui, portanto, limitações teóricas e práticas que estão na origem dos problemas dos Estados contemporâneos. Caberia, assim, voltar a Jean-Baptiste Say, ou, para um autor contemporâneo, como o próprio Ludwig Von Mises.

O que diz Von Mises sobre o intervencionismo numa de suas “seis lições”?

A terceira, das seis lições, ou palestras proferidas por Ludwig Von Mises em Buenos Aires, em 1959, trata, precisamente, do intervencionismo governamental na vida econômica, ao lado de suas outras considerações sobre o capitalismo, o socialismo, a inflação, o investimento direto

estrangeiro e as políticas e as ideias. Os interessados em conhecer a versão original, transcrita e publicada, dessas “seis lições” podem recorrer ao arquivo pertinente do site mises.org, onde elas estão publicadas sob o título de *Economic Policy: Thoughts for Today and Tomorrow*.¹

Mises parte da constatação óbvia, várias vezes repetida em seus outros ensaios, de que as funções elementares dos governos são as defender as pessoas de violações internas a seus direitos – tais como as praticadas por meliantes – e a defender o país contra inimigos externos. “São estas as funções do governo num sistema livre, no sistema de economia de mercado”, diz ele. Ele observa, também, que já não temos uma economia livre, mas uma economia mista, o que é evidente pelas crescentes funções assumidas pelos governos na vida econômica durante todo o decorrer do século 20, com poucos retrocessos desde então. Grande parte dos serviços ditos públicos, por exemplo, o que em inglês se chama “utilities” são prestadas pelos governos, embora, no início da forma moderna ou contemporânea da prestação desses serviços – transportes, comunicações, energia, etc. – esta vinha sendo feita por empreendedores privados, eventualmente sob concessão dos poderes públicos.

Ele não deixa de registrar, contudo, que as empresas públicas operam geralmente em condições de déficit e de má gestão, uma vez que têm de operar em condições de fortes pressões políticas, advindas dos partidos no poder, que atuam sob outros critérios que não os da eficiência, da maximização do faturamento e da realização de lucros. Contrariamente aos indivíduos, ou as empresas privadas, que não podem funcionar sob déficit, pois do contrário serão facilmente aliçados dos mercados ou colocados em situação de inadimplência, insolvência, moratória, calote e falência, as empresas públicas conseguem obter financiamento, que na verdade representa a transferência de recursos objetivos junto ao conjunto de cidadãos, pela via dos impostos, para essas empresas públicas deficitárias. É claro que se trata, aqui, de uma clara intervenção dos governos nos mercados, do contrário essas empresas não poderiam ser mantidas em condições normais de funcionamento, ou pelo menos em condições igualitárias com agentes privados. Este tipo de sustentação de empresas deficitárias, no seguimento de nacionalização de atividades ou da criação original de empresas públicas, não representa, porém, as formas mais recorrentes do intervencionismo, embora seja uma das mais comuns ao longo do último século.

As formas mais disseminadas do intervencionismo governamental, em várias épocas, mas especialmente em momentos de inflação, são o controle de preços e a emissão de moeda acima das necessidades normais do sistema produtivo e de circulação de mercadorias, sendo, aliás, esta última modalidade a causa do fenômeno inflacionário. Todas as medidas de controle de preços,

1 Cf. Ludwig Von Mises, *As Seis Lições*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1985; tradução de Maria Luiza X. De A. Borges; a 6ª. edição, de 1998, está disponível no site do *think tank* brasileiro Ordem Livre, sob o link: www.ordemlivre.org/wp-content/uploads/mises-seislicoes.pdf; edição alternativa feita pelo Instituto Liberal: *Política Econômica: Pensamentos para Hoje e Amanhã* (disponível nos links, <http://mises.org/etexts/ecopol.asp> e <http://mises.org/etexts/ecopol.pdf>).

como é conhecido, falham miseravelmente em cumprir o seu objetivo: invariavelmente, a alteração da sinalização da escassez relativa dos bens e serviços, que é o sistema de preços, conduz à deformação das condições de mercado, com o alijamento de ofertantes e escassez ampliada dos mesmos produtos objeto de tais controles. Como diz Mises, a interferência do governo no preço dos bens ofertados em condições de mercados livres conduz, inevitavelmente, à escassez e a outras distorções do jogo econômico. Seus exemplos históricos se situam na Grã-Bretanha e na Alemanha da Primeira Guerra Mundial e depois novamente na Alemanha de entre-guerras, quando os respectivos governos desenvolveram mecanismos extensivos de controle de preços, supostamente para garantir o abastecimento da população a preços razoáveis. Como é conhecido, as medidas foram inócuas ou provocaram problemas ainda maiores do que aqueles que visavam obstar.

Tudo isso é muito bem conhecido no Brasil, pelo menos das gerações anteriores ao Plano Real; o Brasil é mesmo um país exemplar, no conceito negativo do termo, quando se mencionam controles de preços e inflação desenfreada. Quantos outros países existem no mundo que, no espaço de duas ou três gerações, trocaram oito vezes de moeda? Qual geração, em qualquer outros país do mundo, que no decorrer de menos de uma década, como ocorreu com os cidadãos brasileiros entre meados dos anos 1980 até igual período dos anos 1990, passou por cinco trocas de moedas; com exceção de uma única vez, todas essas trocas foram acompanhadas do cancelamento de três zeros no padrão monetário (e da última vez bem mais do que isso), o que pode dar uma ideia da exacerbação do processo inflacionário.

Recapitulemos: depois da introdução do cruzeiro, em 1942, em substituição ao mil-réis, tivemos o cruzeiro novo, em 1967, o cruzado, em 1986, seguido do cruzado novo, em 1989, mas voltando-se ao cruzeiro, em 1990. Mas, já em 1992, aparecia a nota de cem mil cruzeiros (e uma moeda de 5 mil cruzeiros); em 1993, menos de um ano depois, era impressa a nota de maior valor já conhecida no sistema monetário brasileiro: a de 500 mil cruzeiros, com a efígie do escritor Mário de Andrade, o que talvez desse crédito a alguns de seus escritos mais inspiradores sobre as peculiaridades do Brasil no contexto internacional. É dele, por exemplo, uma frase cunhada nos anos 1920, em plena era de modernização acelerada nos países já avançados, quando ele afirmou que “progredir, progredimos um tiquinho, que o progresso também é uma fatalidade...”.

Em todo caso, persistindo a inflação, no mesmo ano de 1993, a moeda é novamente desvalorizada, com o cancelamento habitual de três zeros, adotando-se a denominação de cruzeiro real, já em preparação de um novo plano de estabilização; essa medida evitou que fossem produzidas cédulas de 1 milhão e de cinco milhões de cruzeiros, respectivamente, o que nos colocaria, talvez, no mesmo patamar alcançado pela Alemanha, no início dos anos 1920, a Hungria do final dos anos 1940, a Iugoslávia dos anos 1990 e o Zimbábue ainda na última década. Em abril de 1994, pouco antes do lançamento da nova moeda, a que ainda exibimos, era emitida a nota de 50 mil cruzeiros reais. Apenas para dar uma ideia da virulência do processo inflacionário, registre-se que, desde o início do cruzeiro real, a inflação acumulada se situava na casa de 3.700%, o que levou à

criação, em março de 1994, de uma moeda indexada, a Unidade Real de Valor (URV), destinada a unificar os diversos indicadores de preços utilizados até então. O plano foi implementado em 1º de julho de 1994, na paridade de 1 real para 2.750 cruzeiros reais. Em resumo, e para ser mais exato, foram dez os padrões monetários utilizados no Brasil desde a Segunda Guerra Mundial, numa voragem inflacionária que pode ser medida em quintilhões por cento.²

O tema da inflação constitui, como é sabido, o objeto de um outro capítulo, ou de uma outra lição, de Von Mises, mas ele é, de longe, o que mais impactou o Brasil durante o espaço de cinco ou seis décadas, representando uma das formas mais extremadas de intervenção do governo na economia: a desvalorização contínua, deliberada, reincidente, do poder de compra do único instrumento disponível para o cidadão comum de efetuar suas mais mezinhas operações diárias de sobrevivência. Mas ela é apenas uma das formas utilizadas pelos governos para controlar a economia, na verdade, um expediente típico a que recorrem os governos quando todas as demais formas de controle do jogo econômico já produziram seus efeitos nefastos, e inúteis, na vida corrente dos cidadãos. O intervencionismo apresenta muitas outras facetas, especialmente no Brasil, como podemos agora constatar.

Como é o intervencionismo brasileiro, na ótica miseniana e na realidade?

Não é preciso reler toda a obra de von Mises para constatar o óbvio, ou seja, que o Estado brasileiro se afasta claramente de suas recomendações minimalistas, tendentes a assegurar um ambiente seguro e propício à realização de negócios e à criação de riqueza, algo que só o setor privado pode fazer. Muitos poderão dizer que argumentos sobre o “Estado mínimo” há muito deixaram de ser seguidos mesmo nos países supostamente mais liberais ou comprometidos com a economia de mercado, mas é evidente que existem gradações infinitas no grau de intervenção governamental exibido pelos diferentes países ao longo da era contemporânea. Basta conferir alguns relatórios anuais sobre a liberdade econômica no mundo – constantes de sites como os da Heritage Foundation, do Cato Institute ou do Fraser Institute, por exemplo – para constatar o quanto o Brasil se afasta de padrões aceitáveis em matéria de intervencionismo governamental, chegando mesmo a se situar abaixo da China em quesitos especificamente relativos à liberdade econômica.

Na verdade, desde a época colonial, o Brasil foi uma sociedade controlada desde acima, pelo Estado, antigamente pela coroa portuguesa, depois pelos membros de uma elite geralmente ineficiente e incompetente, eventualmente corrupta também. O tipo de intervencionismo praticado no Brasil sempre foi mais extenso, prolongado, disseminado e multifacetado do que aqueles presen-

2 Cf. Miriam Leitão, *Saga Brasileira: a longa luta de um povo por sua moeda*. 1ª. ed.; Rio de Janeiro: Record, 2011.

tes nas demais sociedades hispano-americanas, ainda que elas proviessem da mesma raiz ibérica, autoritária e centralizadora. Aliás, se formos colocar o caso brasileiro na perspectiva teórica aqui ressaltada, veremos que os traços de intervencionismo governamental descritos e analisados por Mises, em várias de suas obras, são talvez “ingênuos”, ou aparecem como essencialmente “modestos”, quando os confrontamos ao espectro imenso de práticas dirigistas, sempre ditadas desde acima, pelo nosso Estado todo poderoso.

Até quase o final do Império, por exemplo, a constituição de empresas por ações tinha de ser previamente aprovada pelo governo, e sancionada por ato do Legislativo. O governo, em todas as épocas, diz aos empresários o que os burocratas governamentais acham que os empresários devem fazer; não são os empresários que decidem livremente o que desejam ou o que poderiam fazer. Esta foi a tônica da governança econômica brasileira desde os primórdios da era independente, sendo na verdade, não apenas um resquício, mas a essência mesma do sistema colonial na sua forma ibérica, especificamente de Portugal, um dos primeiros Estados centralizados em plena Idade Média: nada, absolutamente nada, se fazia no Brasil sem um alvará régio, sem uma permissão do soberano, sem que uma concessão fosse feita por ato soberano do príncipe.

O contraste dos costumes ibéricos em relação às práticas conhecidas no mundo britânico (e, depois, anglo-saxão) é, aqui, tão saliente que se poderia dizer que, se, neste segundo caso, tudo o que não estivesse expressamente proibido por legislação ou disposição pertinente seria, *ipso facto*, aberto ao livre exercício das competências privadas, no primeiro caso, o do Estado lusitano, tudo o que não fosse devidamente sancionado previamente pelo poder central estaria, também *ipso facto*, deliberadamente fechado à iniciativa privada ou ao empreendedorismo individual. Este traço essencial da formação social e política das sociedades moldadas no cadinho britânico explica, provavelmente, a imensa distância registrada em nosso século entre elas e as demais.

A despeito da descentralização operada na primeira constituição republicana – mas ela foi de caráter sobretudo federalista e tributário –, o Estado brasileiro continuou particularmente ativo na regulação dos mercados e até na indução de determinadas atividades. A intervenção no mercado do café, mesmo antes da famosa Convenção de Taubaté, de 1906, constituiu exemplo inédito – com a possível exceção da promoção do açúcar de beterraba, mais de um século antes, no contexto das guerras napoleônicas e do bloqueio dos portos da Europa continental pela Armada real da Grã-Bretanha – de uma manipulação de mercado, em detrimento dos consumidores, que chegou inclusive a ser objeto de um processo de violação das leis da concorrência em corte americana do estado de New York, o que não impediu o governo brasileiro – tanto o federal, quanto os dos principais estados produtores – de operar diferentes mecanismos de retenção e de financiamento de estoques excedentes de café, com vistas a contribuir para o esforço de valorização do café, sendo “valorização” possivelmente a única palavra originária do Brasil a ser incorporadora ao vocabulário de língua inglesa.

O Brasil, obviamente, não poderia ficar imune às novas tendências do pensamento econômico e social manifestadas a partir do início do século 20, em especial a partir das novas práticas desenvolvidas no decorrer e no seguimento da Primeira Guerra Mundial. Mas antes mesmo desse recrudescimento provocado pelo grande conflito militar, os governos do Império e da República, mediante o recurso continuado e extremado ao protecionismo econômico, sob as formas comercial e tarifária, já vinham demonstrando sua plena adesão ao intervencionismo econômico. Ou seja, o consumidor, o simples cidadão, ou os empresários animados da ideia de que a liberdade de negociar deve prevalecer sobre embargos e interdições tinham de conviver com expedientes casuísticos e medidas puramente arbitrárias, geralmente feitas para proteger alguma corporação de ofício, alguma associação destinada à manutenção de algum monopólio ou o próprio Estado, interessado obviamente em aumentar suas receitas fiscais.

Uma lei do similar nacional existe desde o início do século 20, penalizando o consumidor pela negativa de acesso a produtos importados de melhor preço e de melhor qualidade, obrigando-o a se contentar com equivalentes feitos localmente, ainda que não conformes a determinados padrões de qualidade. Esse dispositivo, aplicado de diversas formas – em caráter geral ou de maneira ad hoc – permaneceu intocado durante quase todo o século 20, sendo apenas minimizado no pequeno período reformista do governo Collor – que também, a despeito de seus ideais reformistas, praticou o mais deslavado intervencionismo jamais visto na história do país – para renascer de diversas formas desde então. As atuais estipulações dos governos Lula e Dilma para a imposição de conteúdo local em diversas aquisições públicas e até privadas – ressalta-se a exigência de plataformas construídas localmente para as explorações da Petrobras, ou os requisitos impostos à indústria automotiva brasileira, até contrários a acordos do Gatt-OMC – constituem apenas duas manifestações desse abusivo intervencionismo governamental. Relembremos, também, por irracional do ponto de vista econômico, da obrigação, nas compras governamentais, da aquisição de produtos feitos localmente mesmo se a cotação de preços exibir um diferencial a mais até 25% da melhor oferta; ou seja, o governo obriga suas próprias agências a dispenderem até um quarto a mais de seus respectivos orçamentos apenas por praticar protecionismo comercial, outro dos pecados intervencionistas dos governos focados numa das suas seis lições. Todos esses casos, e muitos outros, são exemplos do famigerado “similar nacional”, que atua em detrimento do consumidor e em favor de uma corporação de produtores protegidos indevidamente.

Existiriam muitos outros exemplos, uma enormidade deles, de como o Estado brasileiro vem atuando para reduzir a margem de liberdade de cidadãos e empresas na determinação do que lhes é facultado, ou não, fazer; na verdade, o Estado, por meio de suas diversas agências, tem a pretensão de dizer, e de ordenar, aos cidadãos, o que eles podem, devem, ou, de fato, o que lhes é lícito ou permitido fazer com o seu próprio dinheiro, com o seu tempo, seu lazer, suas opções de consumo ou de educação. Começo pela mais elementar das funções familiares, que é a de determinar qual o ensino, ou qual a educação, formal ou informal, vamos dar aos nossos filhos: pois os brasileiros não possuem o direito de, ao considerar que o ensino público é ruim – o que todos

reconhecem ser um fato – e que o privado não lhe é muito superior, decidir, eles mesmos, manter seus filhos no que nos EUA se chama de *home schooling*, ou seja, educação pessoal, familiar. Esse direito, que deveria ser facultado como um direito natural, de cada família, nos é retirado pelo Estado; podemos admitir que, constitucionalmente, o ensino fundamental é considerado obrigatório para todos os brasileiros, mas então bastaria impor aos filhos dos adeptos da educação no lar a obrigação de se submeter a exames de proficiência com vistas a aferir sua preparação efetiva, como se faz, mais tarde, com aqueles que não puderam seguir o curso médio regularmente e que aspiram a estudos de terceiro ciclo. Este direito elementar de decidir qual a melhor educação para os nossos filhos é na prática negado aos brasileiros.

Existe todo um conjunto de restrições de ordem legal a que estão sujeitos os brasileiros no exercício diário dos mais elementares direitos de cidadania, sobretudo em termos fiscais, terreno no qual se sobressai a Receita Federal. O mesmo ocorre em relação às medidas protecionistas adotadas na indústria de automóveis, bem como num sem número de outros setores, sob a escusa da defesa do emprego nacional. A “extração” de renda, pela via tributária é apenas uma das muitas formas do Estado intervencionista, podendo ser destacado também o papel da Anvisa, dotada de extensos poderes para ditar normas, relativas a padrões de consumo, que ela decide unilateralmente. Os órgãos públicos, em geral, no Brasil, parecem imbuídos de um espírito autoritário, emitindo dispositivos que tolhem a liberdade dos cidadãos.

Em resumo, os exemplos do intervencionismo estatal na vida diária dos cidadãos brasileiros, na atividade empresarial privada, na determinação das escolhas mais simples de consumo ou de emprego da renda individual são tantos, tão extensos e tão disseminados, nas mais diversas áreas da vida nacional, que é difícil considerar o Brasil como um país de livre iniciativa, ou seja, aquele que permite aos seus habitantes o livre desfrute de suas vidas e de suas propriedades pessoais. Trata-se, sem dúvida alguma, bem mais do que apenas medidas governamentais destinadas supostamente a melhorar a vida de todos pela via da regulação coletiva, ou seja, estatal, de ações privadas, julgadas sempre egoístas ou não conforme ao interesse geral; trata-se de uma mentalidade, de uma cultura, de costumes arraigados em nossa formação social, que impregnaram de tal forma as mentalidades que apenas com muito esforço educacional, com muita pedagogia das liberdades individuais conseguiremos, um dia, em futuro provavelmente distante, nos libertar da opressão do Estado pretensamente *benefactor* que pretendem construir aqueles que sempre integraram as elites brasileiras, mas cuja mesma mentalidade perpassa todos os estratos humanos de nossa sociedade.

O Brasil é um país tutelado pelo Estado: os cidadãos expressam o desejo de contar com mais políticas públicas, querem se tornar servidores públicos (*et pour cause*), apelam por medidas que supostamente seriam capazes de melhorar suas vidas, quando, na verdade, o que a maior parte dessas medidas produz é, de fato, uma redução da renda disponível criada na própria sociedade e uma séria limitação da margem de liberdade individual de que ainda dispomos. Esta trajetória

de declínio institucional, de descrença nos valores individuais, acaba produzindo um baixo crescimento econômico e uma alta adesão a práticas deletérias, do ponto de vista das liberdades civis, econômicas e até culturais. A ditadura do politicamente correto, a preeminência do Estado sobre quaisquer outras formas organizacionais de vida social tem caracterizado a presente conjuntura do Brasil, como aliás tem marcado todo o nosso itinerário como nação e como sociedade, desde os tempos coloniais, até o presente.

Não existem perspectivas de se lograr, no curto prazo, transformações substantivas no estilo de se fazer política no Brasil, e não se consegue antever a possibilidade de alguma mudança de mentalidade no futuro previsível, por menor que seja, a menos de alguns grandes “desastres” econômicos ou sociais, talvez provocados por mais uma crise econômica – pelo lado fiscal ou das transações correntes – ou uma grande comoção política, de caráter tanto positivo quanto negativo. Essas são, contudo, perspectivas aleatórias; o mais provável é o lento crescimento da conscientização política da população, com os progressos da educação no Brasil.

Keynes e a refutação da Lei de Say

Keynes and the refutation of the Say's law

Daniel Negreiros Conceição <danielnconceicao@gmail.com>

Economista e professor da Universidade Federal do Rio de Janeiro

It may well be that the classical theory represents the way in which we should like our Economy to behave. But to assume that it actually does so is to assume our difficulties away (Keynes 1936).

Não creio que exista hoje, em qualquer outra área do conhecimento humano, mito mais destrutivo e resistente que a crença de vários economistas na capacidade otimizadora da “mão invisível” dos mercados.¹ Foi confiando nesta suposta capacidade das economias capitalistas de se autorregular de maneira ótima que o presidente americano Herbert Hoover escolheu não fazer nada enquanto a espiral recessiva desencadeada pelo colapso financeiro de 1929 se transformava na Grande De-

1 Por exemplo, em biologia, astronomia e geologia, mitos fundacionais semelhantes foram eventualmente superados e deram espaço a sistemas teóricos em evolução constante cujos méritos são avaliados empiricamente e logicamente. Embora o processo de superação de mitos fundacionais nestas ciências tenha enfrentado resistências, a lógica e a força das evidências empíricas acabaram prevalecendo. Eventualmente os biólogos aceitaram a ideia básica de Darwin e Wallace de que as espécies vivas tinham evoluído por seleção natural ao invés de terem aparecido no planeta em suas formas essenciais imutáveis (talvez criadas pela mesma mão invisível em que acreditava Adam Smith), os astrônomos reconheceram a força dos argumentos de Galileu (baseados em suas observações com o telescópio) e abandonaram o modelo geocêntrico do Universo, e os geólogos acabaram aceitando a teoria da deriva continental de Alfred Wegener. Infelizmente, enquanto outras disciplinas se livraram de seus mitos fundamentais, a economia parece ter regredido. Durante os primeiros anos que seguiram a publicação da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* de John Maynard Keynes, cada vez mais economistas foram abandonando a crença de que economias capitalistas pudessem funcionar de forma ótima sem que intervenções governamentais bem planejadas fossem necessárias. No entanto, interpretações malfeitas da teoria geral de Keynes e manipulações retóricas mal-intencionadas acabaram dando espaço para o renascimento da visão Panglossista sobre o capitalismo que defende que o melhor dos mundos econômicos é aquele que resulta espontaneamente da ação individual egoísta de cada agente num ambiente de livre mercado. Infelizmente, a *Teoria Geral*, que deveria ter sido para a economia moderna o que a *Origem das Espécies* foi para a biologia, acabou esquecida e/ou mal compreendida e a crença na mão invisível, que deveria ter-se tornado objeto de escárnio para economistas sérios como é o criacionismo para biólogos respeitáveis, continuou sendo um pilar da teoria econômica.

pressão dos anos 1930. Foi também a fé cega na eficiência otimizadora dos mecanismos de livre mercado que fez com que governantes e reguladores financeiros ignorassem a insustentabilidade aritmética do processo de expansão financeira nos Estados Unidos até 2007 e a inevitabilidade do desastre financeiro de 2008. E hoje é essa mesma crença irracional que faz com que economistas defendam que a resposta apropriada de governos nacionais que lidam com espirais recessivas em seus países seja reduzir a presença estatal nas economias e combater déficits públicos.

A ideia original da “mão invisível do mercado” foi concebida por Adam Smith na sua *Teoria dos Sentimentos Morais* de 1759. Apareceu novamente no icônico *A Riqueza das Nações* de 1776² e acabou virando um dos pilares da teoria econômica moderna. Segundo Smith, havia uma conveniente ordem interna nas economias capitalistas que fazia com que ações individuais egoisticamente motivadas acabassem produzindo também o resultado material ótimo para a sociedade como um todo. Graças a esta ordem econômica, produtores capitalistas e trabalhadores buscariam dar sempre o seu melhor para contribuir para com a riqueza da comunidade, não porque tivessem um compromisso com o bem-estar comunitário, mas porque ao produzir mais e da forma mais eficiente possível cada ator econômico estaria contribuindo também para o seu próprio bem-estar.

De fato, se o bem-estar individual fosse maximizado sempre pelo esgotamento das oportunidades produtivas de cada capitalista e trabalhador, a ideia básica da “mão invisível” de Smith seria a descrição adequada do funcionamento de sistemas capitalistas. Infelizmente, a realidade de economias capitalistas não era como imaginara o economista escocês. O problema que Smith não foi capaz de identificar é que, mesmo em ambientes capitalistas competitivos, nem sempre a estratégia mais benéfica (isto é, mais lucrativa) para o capitalista individual é utilizar de forma plena os recursos produtivos à sua disposição. Na ausência de intervenções bem feitas pelo Estado, há com frequência períodos em que a utilização materialmente mais eficiente dos recursos produtivos da economia não é a estratégia mais lucrativa para o conjunto de capitalistas. E como não é possível para o trabalhador vender a sua mão de obra quando não há capitalistas dispostos a pagar por ela, o resultado de tais situações é o desemprego involuntário de alguns trabalhadores – isto é, nestas situações o desemprego não é resultado da recusa dos empregados em trabalhar pelo salário real que lhes é oferecido (ou até por menos), mas pela recusa dos capitalistas em dar emprego aos trabalhadores, ainda que aumentar a produção seja materialmente viável.

Na verdade, não foi exatamente nas ideias de Adam Smith que os defensores modernos do liberalismo econômico encontraram a base teórica dos seus argumentos. Embora uma versão embrio-

2 Smith, Adam. 1913. *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations*. London: G. Routledge.

nária do argumento liberal possa ser encontrada em *A Riqueza das Nações*³, a crença moderna na suposta tendência das economias capitalistas de produzir naturalmente a alocação eficiente dos seus recursos produtivos (isto é, sem desperdício na forma de desemprego involuntário ou estoques de capital ociosos) é baseada principalmente nos escritos de Jean-Baptiste Say, David Ricardo e de seus seguidores neoclássicos. A ideia central ficou conhecida como a “Lei de Say” –basicamente a noção de que “a oferta cria sua própria demanda”⁴.

Ao invés de mergulhar nas origens clássicas do liberalismo econômico moderno, eu proponho ao leitor que tomemos um atalho até o debate como foi apresentado por John Maynard Keynes em 1936. Naturalmente, Keynes não foi um observador imparcial do debate entre liberais e intervencionistas. Pelo contrário, Keynes foi talvez o mais brilhante defensor do intervencionismo econômico como forma de promover o funcionamento mais eficiente de economias capitalistas. No entanto, tão bem articulada quanto a sua defesa do ativismo econômico, foi a sua apresentação do próprio modelo neoclássico em *A Teoria Geral*⁵. Embora a maioria dos economistas contemporâneos de Keynes acreditasse na capacidade autorreguladora de economias capitalistas, não havia em 1936 uma apresentação precisa e simples do sistema teórico que sustentava a posição liberal.⁶ Possivelmente, era tão grande a confiança destes economistas na “Lei de Say” que a maioria considerava desnecessário sequer despendar esforços para descrever a determinação do produto e renda totais da economia. Assim, é na *Teoria Geral* de Keynes que encontraremos tanto a descrição neoclássica da “Lei de Say” como a sua refutação.

A crença na “mão invisível” dos neoclássicos é na verdade a crença na existência de um mecanismo automático capaz de eliminar desequilíbrios entre a oferta agregada da economia (o valor de tudo o que é monetariamente produzido e vendido durante um dado período) e a demanda agregada da economia (o valor de todas as compras voluntárias de bens e serviços produzidos durante o mesmo período). Afinal, mesmo o mais ardoroso defensor do liberalismo econômico não rejeitaria

3 “But the annual revenue of every society is always precisely equal to the exchangeable value of the whole annual produce of its industry, or rather is precisely the same thing with that exchangeable value. As every individual, therefore, endeavours as much as he can, both to employ his capital in the support of domestic industry, and so to direct that industry that its produce may be of the greatest value; every individual necessarily labours to render the annual revenue of the society as great as he can. He generally, indeed, neither intends to promote the public interest, nor knows how much he is promoting it. By preferring the support of domestic to that of foreign industry, he intends only his own security; and by directing that industry in such a manner as its produce may be of the greatest value, he intends only his own gain; *and he is in this, as in many other cases, led by an invisible hand to promote an end which was no part of his intention.* Nor is it always the worse for the society that it was no part of it. By pursuing his own interest, he frequently promotes that of the society more effectually than when he really intends to promote it” (Smith 1776, p. 364, grifo meu).

4 “From the time of Say and Ricardo the classical economists have taught that supply creates its own demand;— meaning by this in some significant, but not clearly defined, sense that the whole of the costs of production must necessarily be spent in the aggregate, directly or indirectly, on purchasing the product” (Keynes 1936, p. 18).

5 Keynes, John Maynard. 1936. *The general theory of employment, interest and money*. New York: Harcourt.

6 A exceção foi Arthur Cecil Pigou, colega de Keynes em Cambridge, que em 1933 produziu o que Keynes considerava ser a única exposição detalhada da teoria neoclássica do funcionamento de economias capitalistas e da determinação de variáveis-chaves como os níveis de emprego e produto.

a premissa básica do princípio da demanda efetiva formulado por Keynes: o produto agregado que o conjunto de capitalistas decide produzir durante um dado período é o produto agregado que eles esperam vender pelo preço minimamente aceitável naquele período mais o produto que eles desejam obter como bens de capital líquido para vender em períodos futuros (estoques de mercadorias vendíveis). Portanto, se a demanda total por mercadorias durante um dado período for menor que o valor total produzido e colocado à venda pelos capitalistas, parte da produção tornar-se-á redundante fazendo com que os capitalistas se vejam compelidos a reduzir a quantidade produzida no período subsequente, mesmo que isto signifique um produto agregado menor que o potencial da economia (e desemprego involuntário). Porém, de acordo com o modelo neoclássico, em economias capitalistas não há risco de a demanda agregada ser maior ou menor que o produto do mesmo período, uma vez que variações em componentes da demanda agregada (por exemplo, uma redução no consumo agregado) serão sempre acompanhadas por variações compensatórias em outros componentes (por exemplo, no investimento voluntário).

Podemos expressar a hipótese neoclássica da seguinte forma: não há como ocorrer em uma economia capitalista sem barreiras à livre iniciativa econômica investimento involuntário agregado (isto é, medido para o conjunto dos capitalistas da economia). Isso significa que, de acordo com os economistas neoclássicos, para cada capitalista queixoso de uma demanda insuficiente pela sua produção, deveria haver pelo menos um capitalista que tivesse subestimado a demanda para o seu produto. O que seria ainda mais surpreendente: o valor do investimento involuntário (na forma de acumulação de estoques de mercadorias) dos capitalistas que tivessem superestimado a demanda nos seus mercados deveria ser exatamente igual ao desinvestimento involuntário (na forma de redução de estoques de mercadorias) dos capitalistas que tivessem subestimado a demanda pela sua produção. Naturalmente, na ausência de entraves que impedissem o capital de fluir de maneira livre, ao invés de produzir menos, capitalistas para cuja produção a demanda tivesse sido insuficiente deveriam mover o seu capital para os mercados onde a demanda fosse excessiva. Para a economia como um todo, a demanda agregada seria sempre exatamente suficiente para absorver o produto da economia e o investimento involuntário seria exatamente zero.

Portanto, para que seja válida a “Lei de Say”, deve existir um mecanismo que produza ajustes compensatórios nos valores de componentes da demanda agregada, de modo que, mesmo que mude a sua composição, continue mantida a igualdade entre os valores da demanda e do produto agregados. O argumento neoclássico em favor da existência de tal mecanismo tem duas partes. A primeira parte do argumento tem como base a identidade contábil que define como iguais a renda dos fatores de produção e o preço do produto agregado de uma economia. De fato, se ignorarmos o custo de depreciação do capital, o preço de uma mercadoria é exatamente a renda dos seus fatores de produção. Afinal, o que é pago pelo comprador de uma mercadoria é necessariamente recebido pelo seu vendedor. E no caso de mercadorias produzidas durante o dado período de mensuração, o seu preço é a renda recebida pelos donos dos fatores de produção ao longo do

mesmo período.⁷ Para Say e seus seguidores neoclássicos esta identidade contábil significava que a produção monetária de um dado produto agregado traria consigo a renda exatamente suficiente para que ele fosse inteiramente comprado.

A segunda parte do argumento neoclássico descreve o funcionamento do mercado de fundos emprestáveis e o suposto papel do juro como garantidor/restaurador da igualdade entre a poupança da economia e o investimento voluntário agregado.⁸ Imaginemos por um instante que o produto anual (e, portanto, a renda) de uma economia fechada sem governo tenha tido o valor de 100 dinheiros num dado ano, e que as demandas por bens de consumo e por bens de investimento durante o mesmo ano tenham tido, respectivamente, os valores de 80 dinheiros e 20 dinheiros. Imaginemos também que no ano seguinte o valor do produto e renda agregados tenha sido novamente 100 dinheiros, mas que o consumo da economia tenha caído para 50 dinheiros. Caso o gasto em bens de investimento se mantivesse o mesmo (20 dinheiros), o aumento na poupança da economia (isto é, a diferença entre a renda da economia e o consumo total) de 20 para 50 dinheiros faria com que a demanda agregada da economia (isto é, o valor das compras voluntárias) caísse para 70 dinheiros, o que faria com que os produtores de bens de consumo investissem involuntariamente 30 dinheiros em mercadorias que teriam desejado vender até o fim do período.

Economistas neoclássicos acreditavam (e seus seguidores acreditam) que qualquer excesso de poupança simplesmente retornaria à economia na forma de investimento voluntário, impedindo que alterações em componentes da demanda agregada afetassem o valor total das compras voluntárias. Para um economista neoclássico, o ato de poupar era visto como o adiamento inconveniente do ato de consumir. Como o consumo no presente (certo) seria sempre mais valioso que o consumo no futuro (incerto), poupadores somente poupariam parte da sua renda se recebessem por isso alguma vantagem. Como simplesmente reter a moeda recebida como renda não geraria para o poupador um retorno positivo, recebedores de renda não poupariam se não pudessem adquirir ativos que gerassem retornos na forma de lucros ou juros. Assim, um aumento na poupança

7 Em uma economia capitalista, uma mercadoria sendo vendida pode ter sido criada pelo seu vendedor ou previamente comprada por ele. Se a mercadoria tiver sido previamente comprada pelo vendedor, o valor pago por ela pelo comprador será igual ao valor desinvestido pelo vendedor (o custo para o vendedor de repor a mercadoria), de modo que teremos simplesmente a troca de ativos igualmente valiosos entre dois atores da economia. Ou seja, o vendedor reduzirá o seu estoque de bens materiais e aumentará o seu estoque de moeda pelo mesmo valor, enquanto o comprador reduzirá o estoque de moeda para aumentar o estoque de bens de investimento ou para extrair valor de uso do consumo da mercadoria comprada (onde o consumo é a destruição voluntária do valor econômico encarnado numa mercadoria). Quando o valor de uma mercadoria (ou parte do seu valor) é criado pelo seu vendedor, dizemos que o vendedor forneceu um fator de produção e chamamos de renda a sua remuneração. O fornecedor de um fator de produção recebe uma recompensa monetária, mas não desinveste estoques materiais economicamente valiosos (no caso do fornecedor da mão de obra) ou desinveste um valor menor que a recompensa monetária (no caso do fornecedor do capital físico que vende seus estoques líquidos por um preço lucrativo). A diferença entre o que é desinvestido pelo vendedor e a sua remuneração é o valor adicionado por cada transação. É a este valor adicionado que nos referimos quando falamos da produção de novas mercadorias durante um dado período. E é por isso que dizemos que o preço do valor adicionado à economia é a renda dos fatores de produção (mais o custo de depreciação do capital, que não é renda do capitalista, mas é parte do custo de produção das mercadorias).

8 Ou, em economias abertas com governos, o juro garantiria a igualdade entre a poupança agregada e o investimento voluntário agregado mais o déficit do governo e o balanço da conta corrente.

da economia reduziria a demanda por bens de consumo, mas aumentaria a demanda por bens de investimento, porque o poupador converteria a sua poupança monetária em um bem de investimento (demandando ele mesmo os bens de capital), ou porque o poupador emprestaria os fundos poupados a um investidor em bens de capital.

Central para o argumento neoclássico era então o mecanismo de determinação dos juros. Como a poupança em excesso representaria uma situação de desequilíbrio no mercado de fundos líquidos emprestáveis, poupadores passariam a exigir juros cada vez menores sobre seus empréstimos (ou pagariam cada vez mais pelas dívidas dos investidores), tornando-os atraentes para cada vez mais investidores. Ao mesmo tempo, à medida que o preço das dívidas subisse, cada vez menos recebedores de renda aceitariam abrir mão do seu consumo no presente. Logo, a redução na taxa de juros provocada pelo excesso de poupança que resultaria de uma eventual queda no consumo agregado acabaria estimulando o investimento voluntário e o próprio consumo (uma vez que desestimularia a poupança). O efeito somado do aumento no investimento voluntário e no consumo seria exatamente igual à queda inicial no consumo agregado e o investimento involuntário e excesso de poupança que tivessem resultado desta contração no consumo. No exemplo numérico acima o excesso de poupança (30 dinheiros) simplesmente retornaria à economia na forma de investimento voluntário e consumo, uma vez que a consequente redução no juro estimularia o investimento e faria com que alguns poupadores mudassem de ideia e consumissem a sua renda.

Embora elegante, a teoria neoclássica de um mercado de fundos emprestáveis carece de coerência lógica e realismo. Em primeiro lugar, a ideia de que a poupança agregada da economia é a única fonte disponível de fundos investíveis é facilmente refutável. O que chamamos de poupança agregada nada mais é que a diferença entre os aumentos na riqueza da comunidade e as reduções nesta mesma riqueza ao longo de um dado período. A renda da economia criada pela produção monetária de mercadorias (isto é, produção pelo pagamento de rendas monetárias aos donos dos fatores de produção) adiciona à riqueza da comunidade, enquanto o consumo de mercadorias reduz a riqueza da comunidade. Uma vez que o valor econômico de um bem de consumo desaparece no momento em que o bem é comprado pelo consumidor, o que classificamos como consumo agregado do ponto de vista do tipo de gasto incorrido representa despoupança agregada do ponto de vista do impacto sobre a riqueza da comunidade.⁹ Por outro lado, a compra de um bem de investimento não representa despoupança pelo comprador, mas a troca de um ativo (dinheiro) por outro ativo (bem de capital) com o mesmo valor. Por isso, podemos dizer que a produção e compra¹⁰ de bens de investimento é a fonte da poupança da economia.¹¹ Também por isso definimos

9 Também representa despoupança para a comunidade como um todo (o que chamamos de setor privado doméstico) o pagamento de impostos ao governo, a depreciação do capital, e as transferências unilaterais de recursos para o exterior.

10 Lembre o leitor que produção é um tipo de compra: a compra, pelo capitalista, de capital líquido dos donos dos fatores de produção.

11 Em economias abertas com governos, o balanço da conta corrente e o resultado orçamentário também aumentam ou diminuem a poupança da comunidade. Déficits públicos e superávites da conta corrente aumentam a poupança agregada enquanto superávits públicos e déficits em conta corrente a reduzem.

a poupança agregada de uma economia fechada e sem governo como a diferença entre a renda da economia e o consumo total.

Logo, a poupança agregada é uma variável de fluxo que representa a variação na riqueza da comunidade ao longo de um período contábil. A poupança agregada não é o valor dos fundos líquidos à disposição da comunidade para serem usados em compras ou para serem emprestados.¹² Mesmo ignorando a existência de bancos capazes de criar novos fundos gastáveis, não há porque imaginar que o estoque de fundos investíveis seja determinado pela poupança da comunidade. Como Keynes argumentou em 1939¹³, do ponto de vista financeiro, não há porque imaginar que a moeda recebida pelo vendedor de bens de consumo seja menos adequada para financiar o investimento em capital que a moeda recebida pelo vendedor de bens de investimento. No entanto, a produção e venda de bens de investimento será sempre acompanhada de poupança agregada, enquanto o mesmo não ocorrerá quando da produção e venda de bens de consumo. Por outro lado, podemos imaginar uma situação em que o mesmo estoque de moeda seja utilizado por capitalistas para adquirir bens de investimento sequencialmente durante o mesmo período. Ou seja, o primeiro capitalista compraria bens de capital do segundo capitalista que compraria bens de capital do terceiro capitalista. Neste caso, embora a poupança durante o período fosse, por definição, igual à soma dos investimentos do primeiro e segundo capitalistas¹⁴, o estoque de fundos investíveis observado ao fim do período contábil seria dado apenas pelo dinheiro recebido pelo terceiro capitalista.¹⁵ Assim, a variável relevante para identificarmos se há ou não fundos investíveis suficientes para financiar investimento de um dado valor é o estoque de fundos investíveis à disposição do investidor no momento em que ele estiver decidindo sua estratégia de investimento e não o fluxo de poupança previamente observado ao longo de um período qualquer arbitrariamente definido.¹⁶

Para que o debate faça mais sentido, separemos o período de mensuração em dois subperíodos: um período de produção (criação da oferta) e um período de compras finais (execução da demanda). No modelo convencional, a renda da economia é criada no subperíodo de produção e é

12 Lembre o leitor que o empréstimo representa uma compra: a compra da dívida rentável reconhecida por alguém.

13 Keynes, J. M. 1939. Official papers. *The Economic Journal* 49, no. 195: 558-577.

14 Assumindo-se obviamente que os bens de investimento tivessem sido produzidos durante o período de mensuração.

15 Neste caso, diríamos que a poupança do segundo capitalista estaria imobilizada na forma de bem de investimento, não estando mais disponível para financiar outras compras. Na verdade, em uma economia real o segundo capitalista não teria sido o único a receber renda da produção e venda do bem de capital comprado pelo terceiro capitalista. Assim, sua poupança seria menor que o preço pago pelo terceiro capitalista, igual à diferença entre o preço recebido e o seu desinvestimento. Para simplificar o argumento, imaginemos que o segundo capitalista é inteiramente responsável pela criação da mercadoria vendida ao terceiro capitalista.

16 Lembro aqui ao leitor que estes estoques não são fixos, embora o modelo mais simples de Keynes assumisse que fossem, uma vez que podem ser criados por bancos. Assim a restrição financeira enfrentada por investidores é o seu acesso a fundos investíveis, que reflete principalmente a preferência por liquidez dos bancos. A escolha pedagógica de Keynes, que iniciou sua apresentação da teoria da determinação dos juros com estoques fixos de fundos investíveis, foi feita somente de modo a facilitar a exposição aos seus colegas neoclássicos com quem Keynes queria conversar. Infelizmente, a hipótese simplificadora acabou não sendo entendida como tal por alguns dos mais influentes seguidores de Keynes.

depois utilizada pelos recebedores de renda durante o subperíodo seguinte. Como a produção é monetária, a renda é recebida como estoques de moeda pelos (donos dos) fatores de produção. A hipótese neoclássica é que toda fração da renda criada no primeiro subperíodo que não for gasta na compra de bens de consumo será direcionada para a compra de bens de investimento. Mas este resultado depende de uma visão extremamente pobre sobre o papel da moeda na economia. Sem reconhecer que a moeda pudesse cumprir a mesma função de bens de investimento (como instrumento de preservação e expansão de valor), economistas neoclássicos conceberam um modelo econômico em que existiam apenas dois usos para a renda monetária: a compra de bens de consumo ou a compra de bens de capital (ainda que indiretamente, através da compra das dívidas dos investidores pelos poupadores). Como ambos os usos representam a compra de mercadorias, a conclusão neoclássica inevitável é que oferta e demanda agregada teriam sempre o mesmo valor.

Na sua *A Teoria Geral*, Keynes argumentou que em economias reais decisões de investimento são tomadas em condições de incerteza fundamental.¹⁷ Neste contexto, a moeda serve não somente como meio de troca, mas também como reserva de valor. Embora o retorno objetivo para quem “investe” em moeda seja nulo, a moeda dá ao seu portador um retorno subjetivo por ser o ativo com maior liquidez na economia. Ao “investir” em moeda, o poupador assegura que o valor nominal da sua riqueza não irá variar mesmo que as condições da economia se alterem de maneira inesperada, e que oportunidades de investimento mais lucrativas que porventura apareçam no futuro não serão desperdiçadas, uma vez que a riqueza preservada como moeda pode ser sempre convertida em qualquer combinação de ativos¹⁸ sem que a conversão produza perdas para o investidor. Naturalmente, o retorno de liquidez da moeda será maior quanto maior for a incerteza (volatilidade imprevisível) sentida pelos agentes econômicos.

Assim, com sua teoria da preferência da liquidez, Keynes demonstrou que a validade do modelo neoclássico limita-se ao caso especial extremamente improvável em que a demanda especulativa pela moeda (isto é, a demanda pela moeda como um item de investimento) seria inexistente. Para isso, a incerteza fundamental da economia deveria ser negligenciável. Apenas neste caso os investidores teriam confiança suficiente em suas avaliações sobre as performances futuras dos ativos disponíveis na economia para considerarem desnecessário preservar qualquer grau de flexibilidade em seus portfólios em detrimento de retornos objetivos (lucros, aluguéis e juros).

17 Como os cenários econômicos não são independentes das opiniões sobre estes cenários, resultados econômicos estão fadados a gerar mecanismos retroalimentadores e desestabilizadores. Por exemplo, os determinantes do preço de um ativo incluem as opiniões sobre a direção deste preço. Logo, o ajuste de opiniões em resposta a uma mudança no preço de um ativo pode desencadear (e normalmente desencadeia) ajustes intermináveis, sem que se restaure um equilíbrio de fato. Apesar disso, a cada momento um equilíbrio *ceteris paribus* pode ser identificado (como o fez Keynes em seu modelo de equilíbrio de curto prazo). Entretanto, o equilíbrio de curto prazo de Keynes em que o investimento agregado era apresentado como fixo, representava apenas uma das tendências existentes na economia. Na verdade, Keynes tinha completa compreensão que mudanças na direção do gasto corrente teriam influência na determinação do investimento corrente da economia, uma vez que influenciariam as expectativas sobre o gasto futuro.

18 Obviamente, desde que tais ativos sejam precificados na moeda de conta doméstica.

Obviamente, economias capitalistas são fundamentalmente incertas. Principalmente o investidor, que busca sempre preservar/expandir ao máximo a sua riqueza, não tem como ignorar completamente a possibilidade de cenários presentes se alterarem drasticamente no futuro. Na verdade, é justamente através da redução da incerteza fundamental na economia (e o prêmio de liquidez não só da moeda, mas de todos os ativos cujos retornos incluem prêmios pela sua liquidez) que a gestão monetária eficaz e a regulação dos sistemas financeiros podem tornar economias capitalistas mais estáveis e aproximá-las do pleno emprego. Em condições normais, e na ausência da boa gestão macroeconômica, o prêmio de liquidez será positivo e o “investimento em moeda” poderá fazer com que parte da renda poupada não retorne à economia como investimento voluntário.

A crítica de Keynes à “Lei de Say” refutou de maneira muito convincente a hipótese neoclássica sobre o comportamental de poupadores, consumidores e investidores. Basicamente, Keynes demonstrou que a demanda agregada somente será automaticamente regulada de modo a não divergir da oferta agregada se a demanda especulativa pela moeda for inexistente. Assim, Keynes expôs o modelo neoclássico por ser impraticavelmente irrealista. Mas apontar as falhas argumentativas de seus adversários liberais não representava um desejo em Keynes de combater o capitalismo. Pelo contrário, Keynes acreditava que, caso estivessem equipados com melhores teorias econômicas, os Estados pudessem guiar economias economistas de forma estável e eficiente. A alternativa seria continuar permitindo o enorme desperdício que acompanha períodos de expansão especulativa (quando mercadorias são demandadas não porque sejam necessárias, mas porque há esperança que seus preços continuem subindo), e principalmente períodos de recessão (quando o desperdício ocorre na forma de desemprego involuntário). Tais períodos são inevitáveis em economias sem Estados ativamente envolvidos na economia. Imaginar que economias capitalistas possam se autorregular de forma ótima, apesar de todas as evidências e argumentos lógicos que demonstram o irrealismo desta crença, é, como disse Keynes, “imaginar que os nossos problemas não existem” ao invés de tentar resolvê-los.