



REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Volume 9 - Número 2

2019

Expediente

Editor Márcio Gimene

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica
Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal
Elaine Marcial, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública
Leandro Couto, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos
Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas
Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro
Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Diagramação Gabriela Alves

Foto da capa Maksym Kaharlytskyi e Sharon Mccutcheon <<https://unsplash.com>>

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

O movimento industrialista nos primórdios do planejamento governamental brasileiro 5

The industrialist movement in the early days of brazilian government planning

Márcio Gimene

Reforma administrativa, mitos liberais e o desmonte do estado brasileiro: Riscos e desafios ao desenvolvimento nacional 32

Administrative reform, liberal myths and the dismantling of the brazilian state: Risks and challenges to national development

Bráulio Santiago Cerqueira

José Celso Cardoso Jr.

Um breve registro histórico das malsucedidas experiências de indexação orçamentária ao final da década de 80 65

A brief historical record of unsuccessful budget indexing experienes at the end of the 1980's

Helio Tollini

Certificação profissional internacional em parcerias público-privadas na administração pública: capacitação de servidores públicos para a preparação, estruturação e gerenciamento de projetos de parceria de investimento. 75

International professional certification in public-private partnerships in public administration: training of governmental professionals for the preparation, structuring and management of investment partnership projects

Rodrigo Bomfim de Andrade

Poliana Marcolino Corrêa

A utilização da fonte e destinação de recursos no orçamento do município mais populoso de cada mesorregião do estado de Minas Gerais 83

The use of the source and destination of resources in the budget of the most populoso municipality of each mesorregião de estado de minas gerais

Lucas Carrilho do Couto

Beatriz Alves Ferreira



O movimento industrialista nos primórdios do planejamento governamental brasileiro

The industrialist movement in the early days of brazilian government planning

Márcio Gimene gimene12@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento em exercício na Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Secretaria-Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Recebido 27-set-19 **Aceito** 18-out-19

Resumo Este artigo aborda a influência exercida pelo movimento industrialista nos primórdios do planejamento governamental brasileiro. A primeira seção apresenta uma síntese do debate teórico sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento e da industrialização, tendo como referência as reflexões de autores como Friedrich List, Thorstein Veblen e Mariana Mazzucato. A segunda seção aborda o processo de industrialização iniciado com a chegada da família real portuguesa, em 1808. Constata-se que a partir deste evento a colônia lusitana se transformou em poucos anos no centro do Império ultramarino português, passando a contar com uma estrutura estatal herdada da metrópole e um incipiente parque industrial. A terceira seção trata do movimento industrialista impulsionado a partir da década de 1870 por publicações e debates promovidos pela Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, pela Associação Industrial e pelo Centro Industrial do Brasil. Argumenta-se que é a partir dessa efervescência, somada às necessidades impostas pelas guerras mundiais, que a industrialização emerge como ideia mobilizadora do planejamento governamental brasileiro. Uma seção conclusiva sugere que a industrialização volte a ser tratada como a ideia-força do planejamento brasileiro, com o avanço técnico, científico e tecnológico do País sendo considerado condição necessária e resultado esperado do processo de diversificação e agregação de valor da estrutura produtiva nacional.

Palavras-chave planejamento, desenvolvimento, indústria, movimento industrialista.

Abstract *This paper analyzes the influence of the industrial movement in the early days of Brazilian government planning. The first section presents the theoretical discussion about the role of the state in promoting development and industrialization, based on reflections of authors such as Friedrich List, Thorstein Veblen and Mariana Mazzucato. The second section deals with the process of industrialization started with the arrival of the Portuguese royal family in 1808. From this event onwards, a Lusitanian colony becomes, in a few years, the center of the Portuguese overseas Empire, with a state organization inherited from the metropolis and an incipient industrial park. The third section deals with the industrial movement driven from the 1870s on by publications and debates promoted by Brazilian associations like Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, Associação Industrial and Centro Industrial do Brasil. It is argued that due to this effervescence, as well as the demands imposed by the two world wars, that the industrialization emerges as a mobilizing idea of Brazilian government planning. A concluding section suggests that industrialization should once again be treated as a driving force in Brazilian planning, with the country's technical, scientific and technological advancement being considered a necessary condition and an expected result of the diversification process and value addition of the national productive structure.*

Keywords *planning, development, industry, industrialist movement.*

Trabalhos sobre a evolução do planejamento governamental brasileiro costumam iniciar com os avanços institucionais e planos governamentais concebidos a partir da década de 1930. São ressaltadas as iniciativas lideradas por Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e pelos governos militares, a reforma administrativa de 1967, a estruturação do sistema de planejamento e de orçamento federal, o arranjo institucional inaugurado pela Constituição de 1988 (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual), a Lei de Responsabilidade Fiscal e, mais recentemente, o teto de gastos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016.

No entanto, pouca atenção tem sido dedicada ao período anterior a 1930. Acontece que as realizações do presidente Vargas e de seus sucessores só foram possíveis devido ao acúmulo de experiências que remonta, no mínimo, à chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808. Possíveis justificativas para essa omissão incluem desde um misto de desprezo e desconhecimento pela História do Brasil até uma ênfase por vezes excessiva nos aspectos administrativos e formais do planejamento governamental, em detrimento de reflexões mais aprofundadas sobre o seu conteúdo e as estratégias de desenvolvimento a ele associadas. Há muito por ser feito em termos de pesquisas e reflexões para suprir tal lacuna. O presente trabalho busca oferecer uma pequena contribuição nessa direção, focando na influência exercida pelo movimento industrialista nos primórdios do planejamento governamental brasileiro.

É com esse intuito que a primeira seção apresenta uma breve síntese das reflexões teóricas sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento e da industrialização. Das contribuições de Antonio Serra às de Mariana Mazzucato, passando por autores como Friedrich List, Thorstein Veblen e Joseph Schumpeter, destaca-se a importância da cooperação entre o Estado e a iniciativa privada para a diversificação das atividades produtivas e a elevação dos padrões de produção e consumo.

A segunda seção aborda o processo de industrialização ensaiado no Brasil a partir de 1808. Foi a partir da chegada da família real portuguesa que a então colônia lusitana se transformou em poucos anos no centro do Império ultramarino português, passando a contar com uma estrutura estatal herdada de Portugal e um incipiente parque industrial. Nas décadas seguintes, pioneiros como o Barão de Mauá apostaram na industrialização do Brasil, ora sendo beneficiados e ora sendo prejudicados pelas mudanças tarifárias incidentes sobre a importação de insumos e produtos estrangeiros similares aos ofertados pela nascente indústria brasileira. Diante de uma política alfandegária focada no aspecto arrecadatário e da ausência de uma política econômica de longo prazo, o parque industrial e o planejamento governamental brasileiro só foram consolidados no século seguinte.

A terceira seção trata do movimento industrialista impulsionado a partir da década de 1870 por meio das publicações e debates promovidos pela Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional, pela Associação Industrial e pelo Centro Industrial do Brasil. Tendo como referência as formulações teóricas de Friedrich List e a verificação dos progressos em curso nos Estados Unidos, os defensores da industrialização brasileira se organizaram em associações e disputaram nos meios de comunicação e espaços políticos a necessidade de diversificação da estrutura produtiva nacional. Argumenta-se que é a partir dessa efervescência, somada às necessidades impostas pelas guerras mundiais, que a industrialização emerge como ideia mobilizadora do planejamento governamental brasileiro.

Em seguida, uma seção conclusiva encerra o artigo.

Estado, desenvolvimento e industrialização

Uma das principais referências históricas do debate sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento é o *Breve Tratado*, publicado em 1613 por Antonio Serra. Nele o autor investiga a razão pela qual Nápoles, sua cidade natal, permanecia pobre, a despeito dos seus generosos recursos naturais, ao passo que Veneza, construída em um brejo, era o centro da economia mundial da época. O segredo, ele constatou, era que os venezianos, impedidos de cultivar a terra como os napolitanos, empenharam-se em desenvolver atividades industriais, obtendo rendimentos crescentes de escala.

Na Inglaterra, desde o século 15 foram implementadas tarifas de exportação sobre as matérias-primas locais como forma de encarecer a produção de têxteis em outros países, tornando mais competitiva a indústria têxtil inglesa. Na medida em que a fabricação de lã cresceu na Inglaterra, as tarifas de exportação aumentaram, até o país ter condições de processar toda a lã produzida. Diversos incentivos foram criados para atrair para a Inglaterra profissionais especializados de áreas como Veneza e Holanda. Adicionalmente, aos fabricantes de lã recém-estabelecidos na Inglaterra concederam-se isenções fiscais por certo período e monopólio em determinadas regiões.

Esse conjunto de políticas públicas centrado na importação de matérias-primas e exportação de produtos industriais criou as condições para que a Inglaterra se tornasse a maior potência comercial e militar do planeta.

No mesmo sentido, os Atos da Navegação, editados logo após a Revolução de 1648, o controle do Banco da Inglaterra, a estatização das alfândegas e a nacionalização das finanças e do crédito se somaram à criação dos sistemas de endividamento público e de tributação estatal como fatores fundamentais de sucesso do poderio econômico e militar inglês.

Depois da Inglaterra, as demais economias nacionais foram criadas como respostas defensivas ou competitivas em relação à própria Inglaterra, que só abandonaria parcialmente as práticas protecionistas no século 19, quando já exercia ampla liderança no nascente sistema político interestatal.

Durante esse processo, a necessidade de expandir o poder para conquistar a paz acabou transformando a paz muitas vezes na justificativa principal da própria guerra. Na ausência de concorrência espontânea, os poderes expansivos geraram seus próprios concorrentes ou inventaram adversários, de forma que pudessem seguir acumulando poder. Na medida em que venciam, e para seguir vencendo, os soberanos precisavam cada vez mais de recursos bélicos, e estes recursos eram, em última instância, de natureza econômica. A guerra exigia uma quantidade significativa de homens, alimentos e dinheiro. Conquistar e controlar novos territórios demandava acumulação de terras produtivas, mão de obra, colheitas e, sobretudo, taxas e tributos, dando origem às moedas estatais. (FIORI, 2007)

No entanto, a época em que os soberanos viviam dos tributos e das rendas da terra e da população, recrutando exércitos entre seus vassalos, aos poucos foi dando passagem para uma nova realidade, na qual a moeda, e não mais a terra, tornou-se a forma dominante de riqueza, possibilitando inclusive a formação de exércitos de mercenários. Os soberanos encontraram nos comerciantes e banqueiros o financiamento que precisavam para as guerras, enquanto os banqueiros descobriram nos empréstimos para as guerras uma forma sem paralelo de multiplicar suas riquezas. Afinal, a conquista de posições monopolistas no comércio e nas finanças possibilitava lucros maiores do que em qualquer outra aplicação convencional. (FIORI, 2007)

Tal dinâmica resultou no surgimento do sistema interestatal consagrado pela chamada Paz de Vestefália, cujo conjunto de Tratados encerrou a Guerra dos Trinta Anos, em 1648. Neste sistema, ainda hoje vigente, prevalece a assimetria de poder entre os Estados, como decorrência de suas disparidades de poderio econômico e militar. Assim, os Estados mais fortes em termos políticos, econômicos e militares possuem maior capacidade de influenciar as regras e instituições internacionais, adequando-as aos seus interesses estratégicos e desrespeitando-as quando lhes convém.

Em seu *Sistema Nacional de Economia Política*, publicado em 1841, o alemão Friedrich List destaca que as nações mais avançadas costumam *chutar a escada* pela qual subiram. Isto é, recomendam às nações periféricas políticas públicas distintas das por elas utilizadas em suas próprias trajetórias de desenvolvimento. List foi um grande entusiasta da União Europeia e acompanhou de perto a ascensão econômica dos Estados Unidos, cujo primeiro secretário do Tesouro, Alexander Hamilton, publicou, em 1791, o *Relatório sobre as manufaturas*, com recomendações de políticas inspiradas na Inglaterra. É nesse sentido que a máxima em voga nos Estados

Unidos do século 19, “não faça como os ingleses dizem para fazer, faça como os ingleses fizeram” é hoje atualizada para “não faça como os americanos dizem para fazer, faça como eles fizeram”.

Atento à importância da escala nacional, List (1986) diferenciou a economia privada, a economia cosmopolítica e a economia política, alertando que cada um desses domínios possui lógicas específicas.

A economia privada seria aquela praticada pelas famílias, na administração das receitas e despesas domésticas. A economia cosmopolítica investigaria como a humanidade pode atingir a prosperidade, supondo que todas as nações vivam em paz e possuam o mesmo poderio bélico, hipótese na qual o livre comércio internacional seria igualmente vantajoso a qualquer momento para todos os indivíduos de todas as nações. Já a economia política investigaria como cada nação, diante das suas condições e circunstâncias específicas, e daquelas vigentes no mundo, pode proporcionar maior prosperidade para sua população, promovendo sinergias entre as forças produtivas nacionais.

Para List, mais importante que possuir riqueza é saber produzi-la. Assim, a produtividade de cada nação dependeria da interdependência entre as ocupações intelectuais e materiais, e de estarem as atividades dos indivíduos, e de cada setor de produção, em relação adequada umas com as outras, proporcionando a harmonia das forças produtivas. A prosperidade de cada nação seria o resultado do acúmulo de descobertas, invenções e melhorias possibilitadas pelas gerações anteriores, na medida em que foram encontrando formas criativas e produtivas de desenvolver as potencialidades do seu território e dos seus habitantes.

A tese difundida por Adam Smith, segundo a qual cada indivíduo, ao perseguir seus próprios objetivos e interesses, promove necessariamente os interesses da comunidade, é entendida por List como uma confusão entre os princípios da economia privada com os da economia nacional. O economista alemão concorda que cada indivíduo, na medida em que melhor conhece suas circunstâncias locais e está mais atento à sua ocupação, tem mais capacidade de julgar qual a melhor maneira de investir seu capital de forma rentável do que poderia fazê-lo o estadista ou o legislador. Mas aponta que, ao promover suas economias privadas, os indivíduos não levam em consideração fatores como a defesa do país, a segurança pública, as necessidades dos séculos futuros e outros objetivos que só podem ser atingidos com a ajuda da comunidade. Por isso, caberia ao Estado impor certas normas e restrições ao comércio, bem como proteger e estimular os produtores nacionais.

List afirmou que o livre comércio entre as nações é uma meta a ser alcançada pela humanidade no longo prazo, mas alertou que a cooperação internacional pode ser interrompida com frequência por guerras, regulamentos políticos e crises comerciais. Diante dessa constatação empírica, ele sugere que no início do desenvolvimento manufatureiro experimentado em cada nação as taxas protecionistas sejam moderadas, aumentando gradativamente à medida que cresçam o capital intelectual e material, as aptidões técnicas e o espírito empresarial da nação. Proteções e estímulos adicionais seriam recomendados em atividades capazes de impulsionar outros setores da economia. Na medida em que as sinergias produtivas se consolidassem em cada economia nacional, seria possível avançar gradativamente em direção ao livre comércio. Para List, a liberdade geral de

comércio, nas condições então vigentes no mundo, resultaria na sujeição total das nações menos adiantadas à supremacia da potência industrial, comercial e naval dominante: a Inglaterra.

Ao aproximar as nações quanto ao grau de indústria e poder, o sistema protecionista seria o meio mais eficaz para fomentar a união efetiva das nações, criando as condições necessárias para que processos de abertura comercial não resultem na desestruturação das economias menos avançadas. Por isso a importância de calibrar a intensidade, a abrangência e a duração dos estímulos estatais aos produtores nacionais, até que eles possam competir em igualdade de condições com seus concorrentes internacionais.

Não por acaso, foi na Inglaterra que surgiu o complexo arcabouço jurídico que possibilitou a expansão do capitalismo como sistema distinto do feudalismo. Como demonstrado por John Commons (2009), até o século 16 a noção feudal de propriedade e a noção do direito britânico que a acompanhava era de que a propriedade se definia em termos de coisas físicas, concretas, o direito de uma pessoa de possuir para si mesmo uma parcela de terra ou bens móveis. *Propriedade* era a posse exclusiva de objetos físicos para uso pessoal. Ao longo do século 17 essa definição de propriedade foi modificada na Inglaterra, passando a incorporar atributos imateriais, dentre os quais se destacam: o *goodwill* (direito de vender uma parcela de seu negócio); a marca registrada (prevenção de concorrência por cópia do nome); o direito de patente (proteção em caso de se inventar um novo processo tecnológico); e o *copyright* (proteção em caso de se escrever um livro novo). Essa mudança de concepção acerca da propriedade foi aos poucos incorporada em outros países, criando as condições para o avanço do sistema capitalista.

Thorstein Veblen (1899, 1904, 1914, 1921) acrescenta a esse debate a constatação de que no sistema capitalista o valor comercial de uma corporação, revelado pelo preço de suas ações, decorre do prestígio junto ao mercado e aos consumidores que ela obtém por meio de uma política deliberada de despesas em autopromoção, marketing e propaganda; combinado com a rentabilidade prospectiva que ela obtém pela aquisição ou compra de concorrentes, ou pela concretização de coligações astutas.

Veblen sustenta que o objetivo principal de uma corporação moderna é elevar seus ativos intangíveis, sua reputação, para, ao projetar rentabilidades prospectivas crescentes, elevar seu capital comercial, e, portanto, os preços das suas ações, vislumbrando o lançamento de novas ações nos mercados de capitais para a obtenção de novos capitais transferidos de terceiros. Para alcançar seus objetivos, os homens de negócios podem forçar flutuações dos preços das ações de acordo com seus interesses de compra ou de venda, independentemente das consequências para a economia real e a vida das pessoas.

No capitalismo corporativo financeiro, a capitalização mais importante para os homens de negócios é a capitalização de um rendimento prospectivo, embasado no prestígio do negócio calculado ou apreciado ao valor presente, e negociado por meio de *securities* nas bolsas de valores como uma oportunidade; ou, em última instância, a capitalização de direitos a receber, mesmo que não sejam recebidos. Essa comercialização atinge seus patamares finais com as emissões sucessivas de novas ações e o recolhimento de quantias de dinheiro muitas vezes maiores do que as proporcionadas pelas operações industriais do empreendimento.

Veblen afirma que nas fases iniciais do desenvolvimento da indústria mecânica moderna, enquanto os processos mecanizados achavam-se ainda isolados e possuíam pequenas escalas, os empresários eram os proprietários e os supervisores diretos dos equipamentos industriais (muitas vezes eram eles os próprios inventores ou inovadores), mas eram também os responsáveis pela supervisão das transações financeiras de seus negócios. Ou seja, era o cruzamento do perito industrial com o gestor contábil e financeiro. E era verdade que uma gestão eficiente de seus equipamentos industriais constituía o elemento mais importante para o sucesso financeiro do empreendimento.

Na medida em que a indústria mecanizada cresceu, em função das técnicas progressivamente mais complexas, e que a concatenação dos diversos processos industriais e dos mercados fizeram-se presentes, as conjunturas dos negócios tornaram-se mais variadas e mais sistêmicas. E assim, o sistema produtivo ficou cada vez mais suscetível de sofrer manipulações astuciosas por parte dos homens de negócios. O aspecto financeiro dos empreendimentos passou a exigir maior e constante atenção na medida em que surgiam possibilidades de lucros ou de prejuízos através de expedientes meramente comerciais, independentemente da eficiência industrial e tecnológica da empresa.

Essas circunstâncias acabaram fortalecendo, nos homens de negócios da época, uma espécie de espírito empreendedor. Esses industriais dos tempos originais passaram a focar as suas perspectivas de ganhos pecuniários nas possibilidades de intervenção nas conjunturas dos negócios, dando origem ao investimento com fins meramente lucrativos. Ou seja, o objetivo principal dos homens de negócios transferiu-se da gerência de processos industriais para uma perspicaz redistribuição de investimentos de empresas menos lucrativas para outras mais lucrativas, e também para o controle das conjunturas comerciais por meio de investimentos e coligações com outros homens de negócios.

Como o moderno sistema industrial demanda uma concatenação de processos e dos empreendimentos produtivos, a perturbação do delicado equilíbrio deste sistema em qualquer ponto significa vantagem ou desvantagem para um ou vários controladores dos subprocessos desta rede. Por exemplo, em uma crise industrial, uma perturbação aparentemente de pouco significado pode tornar-se uma perturbação generalizada. Assim, os canais por onde as perturbações são transmitidas são as operações financeiras efetuadas pelos homens de negócios. Estes ajustes realizam-se por meio de transações financeiras, e essas são levadas a cabo pelos homens de negócios com o objetivo de lucros, e não com finalidades industriais.

Muitas vezes é de seu interesse que o fluxo natural necessário à conservação eficiente do sistema industrial sofra perturbações, pois podem obter lucros superiores com os próprios desajustes desse sistema integrado. Por exemplo, os jogadores vendidos dos mercados de capitais torcem e/ou manipulam os mercados para que a conjuntura econômica seja recessiva, pois os ganhos de suas apostas nos mercados de valores dependem de um claro declínio do nível geral dos preços (dos ativos) e de uma recessão (pelo menos em seus segmentos de apostas). E os apostadores que estão em posições de comprados fazem exatamente o inverso. Para os homens de negócios é assunto de menor importância saber se a sua maneira de agir afeta as pessoas e o sistema industrial benéfica ou prejudicialmente. Seus lucros ou perdas acham-se relacionados, em muitos

casos, à magnitude dos desequilíbrios que ocorrem, ou que eles mesmos provocam, mais do que às suas contribuições para a prosperidade da comunidade.

Schumpeter (1934; 1939; 1942; 2002) argumenta que o desenvolvimento econômico está vinculado ao surgimento de “novas combinações” (ou *inovações*, como dizemos na atualidade) que perturbam o equilíbrio econômico. Do ponto de vista do empreendedor, o objetivo de introduzir novas combinações é a criação de rendas monopolistas, chamadas de “rendas schumpeterianas” por Reinert (2016). De acordo com essa abordagem, a promoção do desenvolvimento econômico exige mover a economia para longe de um estático equilíbrio de mercado Pareto-eficiente. Dito de outra forma, se o papel do Estado se limitar a corrigir falhas de mercado, eliminando as rendas schumpeterianas, como defendem os economistas neoclássicos, o resultado concreto será a estagnação econômica.

Prebisch (1950), Hirschman (1960), Furtado (1961), Perroux (1967), Myrdal (1972), Chang (2004) e Reinert (2016), entre outros, teorizaram sobre problemas de (falta de) industrialização, desequilíbrios nos termos de troca e disponibilidade insuficiente de capital em regiões e países subdesenvolvidos, fornecendo a base para estratégias de desenvolvimento ativas orientadas por investimentos e políticas estatais. Neste papel estatal se incluíam investimentos produtivos para promover tanto a chamada “substituição de importações”, como também a entrada de empresas nacionais em mercados internacionais – isto é, o apoio à exportação.

A associação entre desenvolvimento econômico e mudanças tecnológicas (*inovações*) também está presente na chamada “hipótese do emparelhamento” (*catching up hypothesis*), assim expressa por Abramovitz (1986, p. 390): “Os países tecnologicamente atrasados têm o potencial de gerar crescimento mais rapidamente que os países mais avançados, desde que suas capacidades sociais estejam suficientemente desenvolvidas para permitir a exploração bem-sucedida de tecnologias já empregadas pelos líderes tecnológicos”. A chave nessa definição seriam as “capacidades sociais”, uma variável que é difícil de medir, mas que inclui competências científicas, técnicas e tecnológicas, e instituições políticas, comerciais, industriais e financeiras (MAZZUCATO e PENNA, 2015c).

Mais recentemente, economistas neoschumpeterianos desenvolveram a abordagem das “políticas orientadas por missões” (MAZZUCATO e PENNA, 2015b; MAZZUCATO, 2018). Este tipo de política visa promover trajetórias de desenvolvimento que contribuam com a resolução de problemas selecionados (as “missões” a serem alcançadas). As políticas orientadas por missões são definidas como aquelas que se valem do conhecimento científico para resolver problemas específicos. Analisando estudos de caso, Mazzucato (2014; 2016) demonstra que agências estatais estiveram por trás da concepção e dos investimentos que levaram ao estabelecimento de tecnologias de propósito geral, como o sistema de produção em massa estadunidense, as tecnologias de aviação, as tecnologias espaciais, as tecnologias de comunicação e informação, a Internet e a energia nuclear. Como demonstra a autora, os Estados ativos – que ela chama de “Estados Empreendedores” – direcionam a economia para novas trajetórias de desenvolvimento por meio de políticas orientadas por missões.

Primeiros avanços da industrialização brasileira

Com a chegada da família real portuguesa ao Brasil, em 1808, acompanhada de cerca de 15 mil pessoas, uma até então pequena cidade da colônia (Rio de Janeiro) em poucos anos foi transformada na capital do Império ultramarino lusitano.

A perspectiva de buscar um refúgio além-mar, que já frequentava os salões da nobreza lusitana ao menos desde a crise de sucessão de 1580, foi colocada em prática em novembro de 1807, como uma resposta à invasão de Portugal pelo exército de Napoleão Bonaparte. Escoltadas pela marinha britânica, as embarcações lusitanas chegaram a Salvador, na Bahia, em janeiro de 1808. No mesmo mês, o Príncipe-regente de Portugal, Dom João de Bragança, promulga a carta régia que decretou a abertura dos portos brasileiros às nações amigas, pondo fim ao monopólio comercial português vigente durante o período colonial. A medida não atendia plenamente os interesses da Inglaterra, que reivindicava a concessão de um porto exclusivo no litoral de Santa Catarina, para servir de base para seus navios mercantis e de guerra.

A recusa de Dom João em aceitar essa exclusividade refletia a preocupação lusitana de criar contrapesos ao domínio britânico, buscando igualdade de condições de concorrência para outros potenciais parceiros, como os recém-independentes Estados Unidos.

Ainda em 1808, a família real portuguesa se estabelece no Rio de Janeiro, em grande medida devido à proximidade das rotas de exportação de minérios. Na sequência, o Príncipe Regente decretou a suspensão do alvará de 1785, que proibia a criação de indústrias no Brasil; autorizou o funcionamento de tipografias e a publicação de jornais; e criou a Imprensa Régia, o Banco do Brasil, a Biblioteca Real, o Jardim Botânico, a Escola de Cirurgia da Bahia (primeira instituição de ensino superior do Brasil), um laboratório de estudos e análises químicas, uma escola de técnicas agrícolas e a Academia Real Militar, cujas funções incluíam o ensino de engenharia civil e mineração.

Uma nova estrutura de Estado, que até então funcionava em Portugal, se transferiu para o Brasil com a organização do Supremo Conselho Militar e de Justiça, da Real Casa de Suplicação (equivalente ao atual Supremo Tribunal Federal), da Intendência Geral de Polícia da Corte (misto de prefeitura com secretaria de segurança pública), do Erário Régio, do Conselho de Fazenda e do Corpo da Guarda Real.

Tecidos de algodão, de linho e de lã, peças de vidro, botas e sapatos, armas de fogo e munição, barbantes, pregos e cordas, serrotes, martelos, pás e machados, utensílios diversos oriundos da Inglaterra passaram a chegar ao Brasil com preços acessíveis. E pequenas atividades manufatureiras começaram a se desenvolver.

No entanto, Dom João acabou cedendo às pressões britânicas por privilégios comerciais, que foram assegurados pelos tratados de Aliança e Amizade e de Comércio e Navegação, assinados em 1810. O governo português concedeu aos produtos ingleses uma tarifa preferencial de 15%, ao passo que a que incidia sobre os artigos provenientes de Portugal era de 16%; e a dos demais países amigos, 24%.

Os súditos ingleses no Brasil passaram a gozar de direitos especiais, que incluíam uma justiça privativa. No entanto, aos brasileiros não eram concedidos direitos equivalentes na Inglaterra. As relações eram tão desiguais que os britânicos chegaram a proibir a entrada de produtos brasileiros como açúcar e café naquele país, como forma de evitar a concorrência com similares produzidos nas colônias britânicas.

O Brasil deixou de ser colônia de Portugal em 1815, quando foi elevado à condição de Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, tendo o Rio de Janeiro como sede oficial do Império luso-brasileiro. Dom João visou com essa manobra reforçar o papel da monarquia portuguesa nas negociações do Congresso de Viena, no qual as nações vitoriosas na guerra contra Napoleão discutiam o futuro da Europa. Com a elevação do Brasil à categoria de Reino Unido, a corte portuguesa demonstrava ao mundo que não estava apenas refugiada nos trópicos, reivindicando para si pleno direito de voz e voto naquele congresso.

Em Portugal, com o fim da guerra contra Napoleão, alimentavam-se as esperanças e as pressões para que a corte retornasse para Lisboa, o que não ocorreu no primeiro momento. Mas os ressentimentos cresceram de tal forma que, em 1820, eclodiu a revolução liberal portuguesa. Paradoxalmente, os revolucionários portugueses defendiam liberdade para si e o retorno à condição colonial para o Brasil¹.

Na medida em que se acirravam as tensões e conflitos com os portugueses, crescia entre os brasileiros o sentimento favorável à Independência. Foi nesse ambiente que, em abril de 1821, Dom João retornou para Portugal, deixando o seguinte conselho ao seu primogênito: “Pedro, se o Brasil tiver de se separar, antes seja para ti, que me há de respeitar, do que para qualquer um desses aventureiros”. A independência brasileira já parecia inevitável, o que levou Dom João a buscar conduzir a transição, evitando que o processo fosse radicalizado pelo incipiente movimento republicano.

A partir de janeiro de 1822, Dom Pedro adotou, com o apoio de José Bonifácio, uma série de providências no sentido de firmar sua própria soberania, rejeitando a autoridade das cortes portuguesas. Foi com esse propósito que assinou, em 6 de agosto de 1822, um mês antes da proclamação de Independência, um *Manifesto aos Governos e Nações Amigas*, pelo qual declara estar pronto para receber seus ministros e agentes diplomáticos e a enviar-lhes os do Brasil. Dias depois foram nomeados os primeiros encarregados de negócios brasileiros nos Estados Unidos, Inglaterra e França.

Outras medidas também caracterizaram o rompimento político-jurídico com Portugal: a criação do Conselho dos Procuradores-Gerais das Províncias do Brasil; a convocação da Constituinte; a anistia para as passadas dissensões políticas; a imposição do “cumpra-se” às leis portuguesas; a exclusão de funcionários portugueses nomeados para cargos no Brasil; e a organização dos ministérios de Estado. Completam o rompimento, já fazendo uso da nova autoridade constituída, medidas como: o confisco dos bens dos portugueses que não aderiram à Independência; a expulsão das tropas portuguesas; a proibição do comércio bilateral; a admissão de

¹ Algo semelhante ocorreria depois entre as elites brasileiras que se diziam liberais, mas que não incluíam em suas plataformas políticas a defesa da mais elementar forma de liberdade: a abolição da escravidão.

navios estrangeiros sem certificado do cônsul português no país de origem; e a criação do corpo diplomático, do exército e da marinha brasileiros. (CERVO e BUENO, 2015)

O processo de independência tendo sido conduzido pelo herdeiro do Império luso-brasileiro, após mais de uma década em que o Brasil foi o centro desse mesmo Império, permitiu que o novo Estado fosse operacional desde seu nascimento. Afinal, já contava desde o início com estrutura administrativa, burocratas e forças militares fiéis ao Príncipe Regente, que se tornava Imperador. Este pôde utilizar-se deles para impor-se como autoridade central, com apoio da elite da região Sudeste e tendo o Rio de Janeiro como capital. Essa autoridade gozava de legitimidade aos olhos de boa parte da sociedade local, pois o princípio do exercício do poder era há séculos fundamentado na dinastia. Quando tal legitimidade foi contestada, o governo usou da força para impor-se, o que foi facilitado pela localização de quase todas as capitais provinciais serem no litoral, ou próximo dele, ao alcance da ação militar da Marinha. A presença de Dom Pedro à frente do Império do Brasil é ilustrativa da característica de continuidade da independência brasileira, quer quanto às estruturas internas, quer quanto à política externa. (DORATIOTO, 2014)

No ano da Independência, a população brasileira era de cerca de 4,5 milhões de habitantes, sendo aproximadamente 800 mil nativos, 1 milhão de brancos, 1,2 milhão de escravos e 1,5 milhão de mulatos, pardos, caboclos e mestiços resultantes de três séculos de miscigenação entre europeus, negros e nativos².

Àquela altura já se identificavam dois brasis bastante distintos. De um lado, uma minoria concentrada no Rio de Janeiro, que acompanhava as modas, novidades e dilemas políticos que agitavam a Europa. Nesses círculos se encontravam compositores, cantores, arquitetos, pintores, cientistas e professores; livros, jornais e lojas com as últimas novidades de Londres e Paris; moinhos de farinha de trigo e fábricas de ferro, pólvora e tecidos. De outro lado, a grande maioria da população pobre e analfabeta, sujeita a diversas formas explícitas e implícitas de escravidão e ignorância. Apenas um em cada dez brasileiros sabia ler e escrever e o medo de uma rebelião dos escravos assombrava a minoria branca.

Para grande parte das elites proprietárias de terras não fazia muita diferença o Brasil se separar ou não de Portugal, nem se permaneceria uma Monarquia ou viraria República, desde que a escravidão fosse mantida.

A concentração de poder na figura do Imperador foi possível devido ao medo generalizado de uma revolta dos escravos que repetisse no Brasil o banho de sangue ocorrido em 1791, na ilha de São Domingos (onde hoje se situam o Haiti e a República Dominicana). Esse temor comum uniu em torno do Imperador a elite branca formada por monarquistas e republicanos, maçons e católicos, civis e militares, comerciantes e senhores de engenho. Tanto que o Império só daria lugar à República em 1889, um ano depois da abolição da escravidão no Brasil, quando já não mais cumpria o papel de amálgama das frações que compunham a elite brasileira.

2 O primeiro censo populacional de abrangência nacional só ocorreu no Brasil em 1872. Os números aqui apresentados são baseados em estimativas feitas por demógrafos, viajantes e outros pesquisadores, conforme Gomes (2010).

Entre as contradições das elites brasileiras, destaca-se a hipocrisia da parcela de republicanos que discursava sobre liberdade e direitos, mas mantinha escravos em suas propriedades. Inácio José de Alvarenga Peixoto, líder da Conjuração Mineira, era dono de 57 escravos. Cipriano Barata, jornalista libertário baiano, tinha cinco escravos. Mesmo os revolucionários pernambucanos de 1817 fizeram questão de garantir aos senhores de engenho e donos de terras que suas propriedades, escravos incluídos, seriam garantidas em caso de vitória dos revoltosos. O próprio Dom Pedro escreveu, ainda em 1823, em documento guardado no Museu Imperial de Petrópolis: “Ninguém ignora que o cranco que rói o Brasil é a escravatura, é mister extingui-la”. (GOMES, 2010)

No entanto, o fim da escravidão foi sucessivamente adiado por contrariar os muitos interesses envolvidos em um negócio que movimentava centenas de navios e milhares de pessoas dos dois lados do Atlântico, incluindo agentes na costa da África, exportadores, armadores, transportadores, seguradores, importadores, atacadistas e os traficantes regionais, que eram encarregados de distribuir os escravos nas cidades, fazendas e minas do interior do Brasil.

No que diz respeito aos esforços de industrialização, novo avanços ocorreram a partir de 1844, com a Tarifa Alves Branco tributando em 30% a maioria dos produtos estrangeiros. A preocupação maior naquele momento foi aumentar a arrecadação do tesouro nacional, já que as tarifas alfandegárias eram a principal fonte de arrecadação do Estado. Apesar da motivação fiscal, Alves Branco demonstrou clareza sobre a importância da indústria e sua complementaridade em relação à agricultura:

A indústria fabril interna de qualquer povo é o primeiro, mais seguro e abundante mercado de sua lavoura; a lavoura interna de qualquer povo é o primeiro, mais seguro e abundante mercado de sua indústria. Os mercados estrangeiros só devem ser considerados como auxiliares para uma e outra, e jamais, como principais. (...) Para isso nada mais julgo por ora preciso senão que a tarifa seja um dos objetos de mais desvelo do governo, e das Câmaras nos seus trabalhos anuais; que o governo esteja sempre autorizado para proteger os capitais nacionais ou estrangeiros, que queiram empregar-se dentro do país em manufaturas...³

A Tarifa Alves Branco incentivou os espíritos brasileiros mais empreendedores a se aventurarem no mundo da industrialização. Destaque para Irineu Evangelista de Souza, Barão e Visconde de Mauá. Em sua autobiografia, Mauá narra sua primeira visita à Inglaterra, em 1840, quando teve oportunidade de conhecer um grande estabelecimento de ferro e maquinismos:

Era já então, como é hoje ainda, minha opinião que o Brasil precisava de alguma indústria dessas que podem medrar sem grandes auxílios para que o mecanismo de sua vida econômica possa funcionar com vantagem; e a indústria que manipula o ferro, sendo a mãe das outras, me parecia o alicerce dessa aspiração. Causou-me forte impressão o que vi e observei, e logo aí gerou-se em meu espírito a idéia de fundar em meu país um estabelecimento idêntico; a construção

3 Apud LUZ, Nícia Villela. *A Luta pela Industrialização do Brasil*. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978, p. 50-51.

naval fazia parte também do estabelecimento a que me refiro. Quando tive pensamento de mudar de rumo na direção das minhas ocupações, foi a primeira idéia que tratei de realizar...⁴

Em 1846, Mauá comprou o estabelecimento da Ponta da Areia, em Niterói, transformando-o no mais importante estabelecimento fabril do Império, com a fundição de ferro e bronze, mecânica, ferraria, serralharia, caldeiraria de ferro, construção naval e outras atividades correspondentes. Mauá criou e incentivou outras empresas, principalmente na área de infraestrutura. Estradas de ferro, iluminação a gás, Canal do Manguê, telégrafo submarino, navegação do rio Amazonas e o Banco Mauá foram algumas das iniciativas deste pioneiro da industrialização brasileira. Mas sua posição republicana, o apoio aos separatistas farroupilhas e suas críticas à condução da Guerra da Tríplice Aliança Paraguai dificultaram a relação com o Imperador e seu governo.

Além disso, os avanços possibilitados pela Tarifa Alves Branco foram precocemente interrompidos em decorrência da falta de encomendas e estímulos governamentais. As sucessivas revisões das tarifas aduaneiras em especial inibiram novos empreendimentos industriais. Nada melhor do que um entusiasta liberal como Mauá para narrar a dificuldade de consolidar empreendimentos industriais sem apoio governamental:

A legislação sobre artefatos de ferro foi se modificando. Navios a vapor e alguns de vela, dos que a Ponta de Areia conseguiria fornecer 72 nos primeiros onze anos de sua existência, tiveram ingresso do estrangeiro *livres de direito*! Da mesma forma entraram maquinismos a vapor e ainda outros, de sorte que a concorrência com os produtos similares do exterior tornou-se impossível e o estabelecimento decaiu.⁵

A política alfandegária do Império se caracterizou por motivações majoritariamente fiscais, alternando períodos de protecionismo moderado com períodos de maior liberalismo, não satisfazendo nem aos industrialistas nem aos fazendeiros e comerciantes. A falta de uma bem definida política econômica de longo prazo provocava incertezas, que desestimularam os investimentos.

A proclamação da República Federativa, em 1889, foi resultado mais do desgaste acumulado pela Monarquia do que do entusiasmo da população com a propaganda republicana. Os ideais republicanos frequentavam a imprensa e os ambientes políticos brasileiros desde o período que antecedeu a Independência, mas não conseguiam cativar a sociedade. Mas as condições políticas que possibilitaram a queda da Monarquia só surgiram com a assinatura da Lei Áurea, em 1888, que aboliu a escravidão sem que o Estado indenizasse os proprietários de escravos⁶. Muitos proprietários de escravos, que até então se diziam fiéis súditos do Imperador, passaram para a oposição não por acreditarem nos ideais republicanos, e sim por desgosto com o fim da escravidão e a forma pela qual ela foi abolida.

4 MAUÁ, Visconde de. *Autobiografia (Exposição aos Credores e ao Público)*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998, p. 100-101.

5 Ibid, p.102-103. Grifo no original.

6 Também contribuíram para a queda da Monarquia, entre outros fatores, a querela entre maçons e católicos, deflagrada na década anterior, e as crescentes insatisfações que agitaram o Exército desde o fim da Guerra da Tríplice Aliança.

Coube ao marechal Deodoro da Fonseca liderar, na manhã de 15 de novembro de 1889, o movimento militar que resultou na proclamação da República. A população só seria consultada 104 anos depois, quando foi chamada a decidir por plebiscito se o Brasil deveria ser uma monarquia ou república; e se o sistema de governo deveria ser presidencialista ou parlamentarista. No plebiscito de 1993 venceram o regime republicano e o sistema presidencialista, mas em 1889 o povo não foi consultado nem tomou as ruas para defender qualquer dos lados da disputa.

O movimento industrialista brasileiro

A incipiente diversificação das atividades econômicas brasileiras foi acompanhada pelo surgimento de lideranças engajadas na defesa da industrialização nacional. Antonio Felício dos Santos, Rui Barbosa, Serzedello Correia, Vieira Souto, Jorge Street e Roberto Simonsen foram alguns dos que se destacaram nessa caminhada. Seja pelos meios de comunicação, das associações de classe, de atividades parlamentares ou cargos executivos, essas e outras lideranças difundiram a necessidade de incentivar as indústrias nacionais.

Um aspecto sintomático da dificuldade de se promover a industrialização no Brasil pode ser verificado nas publicações da Sociedade Auxiliadora da Indústria Nacional (SAIN). Criada em 1820, a Sociedade passou seus primeiros cinquenta anos preocupada quase que exclusivamente em promover o aperfeiçoamento das técnicas agrícolas. Era uma associação de caráter consultivo, que elaborava pareceres para o governo sobre a concessão de autorizações para importação de máquinas e instalação de fábricas no país. Discussões sobre a industrialização propriamente dita só aconteceram com alguma frequência a partir de 1870.

É em um parecer da seção de indústria fabril da SAIN que encontramos a distinção entre o sistema liberal e o sistema protetor. O primeiro foi considerado o ideal a ser buscado no longo prazo, na medida em que as nações alcancem determinado grau de igualdade na indústria, civilização, educação política e poder, condições consideradas necessárias para que a paz e a união política passem a prevalecer nas relações internacionais. O sistema protetor, por sua vez, é considerado pelo referido parecer o mais seguro para elevar os países novos ao nível alcançado pela nação preponderante. Seria este, portanto, o sistema mais recomendado para o Brasil, que deveria seguir o exemplo das práticas implementadas pela Inglaterra, que se desenvolveu adotando o princípio de exportar produtos manufaturados e importar matérias brutas. Em seguida, é lembrada a sagacidade com que a Inglaterra, no início do século 19, soube monopolizar o comércio de quase todo o mundo usando sua marinha, só encontrando resistência por parte dos Estados Unidos, que se serviram de direitos protecionistas. Além de sugerir que o Brasil se inspire no exemplo dos Estados Unidos, o parecer faz a seguinte recomendação:

(...) não é na actual Inglaterra que encontrão-se os melhores exemplos para o systema commercial do Brazil; é na antiga Inglaterra, ou na história da industria ingleza desde o seu princípio, que se descobre a marcha que o Brazil deve trilhar, antes de entregar-se aos rigores da theoria e pôr o seu futuro à mercê de experiências.⁷

7 O Auxiliador da Indústria Nacional, Rio de Janeiro, janeiro de 1877, p. 109.

Essa linha de raciocínio foi fortemente influenciada pelas ideias de Friedrich List, mencionadas na primeira seção deste artigo, e pela observação da realidade brasileira da época, principalmente devido à pressão exercida pelos fabricantes de chapéus, que reivindicavam uma proteção temporária para poderem competir com os similares estrangeiros.

Já a seção de comércio da SAIN manifestava-se contrária ao protecionismo, classificando-o em seu parecer como:

(...) qualquer erro do systema aduaneiro, provocado pela velha supertição de proteger com altos direitos a industria nacional, ou mesmo incitado por um mal aconselhado espírito fiscal. Se o protecionismo não estivesse moribundo, dever-se-hia procurar denominação mais appropriada a esse conjunto de idéias; não vale, porém, a pena commeter um neologismo: amanhã mal a humanidade o distinguirá no hediono acervo dos erros dos tempos bárbaros.⁸

Neste momento verificava-se dentro da SAIN uma verdadeira disputa ideológica, com crescimento gradativo da influência dos industrialistas. Em 1882, o presidente do Conselho Administrativo da SAIN, Nicolau Moreira, diria:

Que duas ou mais nações, collocadas no mesmo pé de igualdade, permutem livremente seus productos, compreende-se; querer, porém, estabelecer as mesmas relações entre um paiz que ensaia suas nascentes forças industriais e outro dispondo de poderosos recursos – é uma heresia econômica. (...) O systema proteccionista augmenta os salários. (...) Bons salários, melhores operários, e a industria a progredir.⁹

No entanto, a pluralidade de correntes de pensamento e grupos de interesses associados à SAIN dificultava a convergência de esforços em defesa da industrialização nacional.

Esse papel seria melhor exercido pela Associação Industrial, criada em 1881. Seu primeiro presidente, Antônio Felício dos Santos, foi um dos mais fervorosos defensores da industrialização brasileira e principal redator do manifesto¹⁰ distribuído pela Associação em decorrência da sua constituição legal. Este manifesto questionava se “não é o Brazill uma simples feitoria commercial e colonial explorada pelos traficantes europeus”¹¹ e lembrava que “se offerece á nossa imitação o quadro brilhante da prosperidade americana”.¹² Contudo, alertava: “Não é um proteccionismo a todo o transe o que nos convém: toda a pratica baseada em regras invariáveis e absolutas é absurda”.¹³

8 O Auxiliador da Indústria Nacional, Rio de Janeiro, maio/junho/julho, 1877, p. 179.

9 O Auxiliador da Indústria Nacional, Rio de Janeiro, fevereiro, 1882, p. 28-30.

10 Ver: CARONE, Edgar. *O Pensamento Industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 1977, p. 19-27.

11 Ibid, p. 23.

12 Ibid, p. 23.

13 Ibid, p. 23.

A Associação Industrial reclamava bom senso dos governantes, apontando a industrialização como a melhor forma de garantir a independência econômica, livrando o Brasil da vulnerabilidade característica de uma economia monocultora. A industrialização proporcionaria ocupação para as populações urbanas ociosas, fortalecendo o mercado interno, além de reduzir as importações e equilibrar a balança comercial.

Outro documento que reflete as ideias defendidas pela Associação Industrial é a representação¹⁴ dirigida ao Ministro da Fazenda, em julho de 1881. Esse documento afirmava que o governo ainda não havia implementado seriamente nenhum dos sistemas de proteção à indústria que, já tendo sido adotados por todas as nações modernas, apresentavam variações de intensidade. Sobre as tarifas alfandegárias, o documento dizia que a tarifa de 1879, em vigor na ocasião, tinha sido a primeira a se aproximar do sistema que deveria prevalecer. Por isso, havia gerado reclamações dos adversários da industrialização. Frente à ameaça de revisão desta tarifa, a representação da Associação Industrial alegava que se civilizações desiguais lutassem com as mesmas armas do livre-comércio, sem leis de proteção do trabalho nacional contra a concorrência dos estrangeiros, o resultado seria a ruína do País. O documento dizia também que os industriais brasileiros haviam investido na produção, animados pela tarifa de 1879, mas se as leis fossem mudadas antes de gerar os resultados propostos a consequência seria o desânimo, inibindo os que quisessem continuar investindo na indústria. Dizia ainda o documento que esta ideia estaria “perfeitamente traduzida no pensamento do grande economista List”.¹⁵

Contrariando a posição defendida pela Associação, a tarifa alfandegária foi revista no final de 1881. Embora derrotada na disputa tarifária, a Associação Industrial imprimiu um novo ritmo ao industrialismo brasileiro, que passou a existir efetivamente na forma de movimento organizado. A defesa da proteção à indústria nacional tornou-se mais intensa e persistente, ocupando um espaço crescente nos meios de comunicações e no parlamento. O exemplo dos Estados Unidos e as ideias de List surgiam como alternativas cada vez mais recorrentes nas manifestações dos industrialistas.

Ao assumir o Ministério da Fazenda do regime republicano, Rui Barbosa ponderou: “por mais que as minhas opiniões se inclinem de todo para a liberdade comercial, em cuja realização me parece residir o amplo ideal do futuro, não posso deixar de reconhecer a gravidade dos interesses”.¹⁶ Criou então uma equipe que o ajudou a elaborar a nova tarifa, decretada em 11 de outubro de 1890, “pondo as necessidades do país acima de teorias abstratas, e evitando os extremos de escola”.¹⁷ Além de proteger moderadamente as indústrias nacionais, a reforma visava aumentar a arrecadação do tesouro. Rui acreditava no potencial industrial do Brasil, porém entendia que a competição com países já industrializados era desigual, o que exigia certa dose de proteção:

Fugindo à sistematização do protecionismo, que podia trazer diminuição no rendimento das alfândegas, transtornos ao próprio desenvolvimento das indústrias, perturbações em nossas

14 O Auxiliador da Indústria Nacional, Rio de Janeiro, setembro de 1881, p. 204.

15 O Auxiliador da Indústria Nacional, Rio de Janeiro, outubro de 1881, p. 221.

16 BARBOSA, Rui. *Relatório do Ministro da Fazenda*. In: *Obras Completas: 1865-1923, volume XVIII, tomo 3*. Rio de Janeiro, Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, MEC, 1949, p. 127.

17 Ibid, p. 126.

relações comerciais com os países estrangeiros, podemos, no entanto, por uma proteção módica e lenta, aplicada com critério a cada caso especial, estudada nos seus efeitos, ir preparando a indústria nacional, para, em época mais ou menos próxima, confiar exclusivamente em si mesma, e criando simultaneamente um mecanismo de rendas internas, que nos habilite a recorrer cada vez menos, em suprimento das necessidades do Tesouro, aos direitos de fronteira.¹⁸

Preocupado em consolidar a República, Rui Barbosa desenvolveu o conceito de democracia do trabalho industrial, que deveria se opor aos privilégios e exclusivismos desfrutados pelas classes e famílias dirigentes durante o regime decaído. Argumentou que “o desenvolvimento da indústria não é somente, para o Estado, questão econômica: é, ao mesmo tempo uma questão política”.¹⁹

Rui via muitas semelhanças entre a situação do Brasil após a proclamação da República e os Estados Unidos após sua declaração de independência. Para superar as dificuldades, inspirou-se no “gênio de Hamilton, a maior capacidade de organização assinalada entre os construtores da república anglo-americana”.²⁰ O primeiro secretário do tesouro americano havia assumido pela União as dívidas dos Estados, visando “resgatá-los da escravidão financeira do passado”,²¹ e ao mesmo tempo consolidar a federação. Decretou uma profunda reforma bancária, propôs uma reforma tributária com criação do imposto de renda e impostos sobre o tabaco, as bebidas alcoólicas e os terrenos incultos e não edificadas, além de agravar o imposto de selo.

Outra medida de Rui Barbosa foi estimular a criação do Banco de Crédito Popular do Brasil, que visava a “emancipação contra a usura, mal que devora o suor do povo, e que, entre nós, especialmente, lavra em proporções de espantosa crueldade”.²²

Em 1904, como resultado da fusão da SAIN com o Centro Industrial de Fiação e Tecelagem de Algodão, foi fundada outra importante entidade impulsionadora do industrialismo brasileiro: o Centro Industrial do Brasil (CIB). Suas principais lideranças foram Serzedello Correia (presidente), Vieira Souto (vice-presidente) e Jorge Street (primeiro secretário). Conforme explica Vieira Souto, na apresentação do Boletim do CIB, o Centro Industrial de Fiação e Tecelagem de Algodão possuía a fraqueza inerente ao seu exclusivismo, enquanto a SAIN sofria da fraqueza diametralmente oposta, devido à dispersão de ideias e composição heterogênea, guardando tradições de uma época na qual o desenvolvimento manufatureiro no Brasil não passava de vaga aspiração.

Fruto das divergências ocorridas a partir de 1870 na SAIN, o CIB foi criado para unir os industriais brasileiros na defesa dos seus interesses. Acreditavam na harmonia entre agricultura e indústria, pois, entre outros motivos, a agricultura fornece matéria-prima à indústria, enquanto esta fornece máquinas, ferramentas e adubos para

18 Ibid, p. 129.

19 Ibid, p. 143.

20 Ibid, p. 349.

21 Ibid, p. 356.

22 BARBOSA, Rui. *Relatório do Ministro da Fazenda. In: Obras Completas: 1865-1923, volume XVIII, tomo 2*. Rio de Janeiro, Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, MEC, 1949, p. 166.

a agricultura. O comércio também seria beneficiado pelo desenvolvimento agrícola e industrial, posto que aumentaria o comércio interno e as exportações, apenas modificando as importações de produtos acabados para matérias-primas e outros acessórios.

Outro aspecto relevante da criação do CIB está relacionado ao fortalecimento do movimento operário, que vinha organizando diversas greves. No ano anterior à fundação do CIB, ocorreu uma grande greve no Rio de Janeiro, reivindicando jornada de oito horas de trabalho e aumento salarial. A greve foi reprimida, contudo cresceu a percepção entre os industriais sobre a necessidade de dialogar com os operários. Nesta busca de conciliação entre patrões e empregados, Jorge Street se destacou no papel de interlocutor. Dizendo-se amigo e companheiro de trabalho dos operários, defendeu o contrato coletivo com as associações de classe e o reconhecimento da sua legitimidade: “o direito e a justiça da organização de classes operárias são, pois, indiscutíveis e os resultados obtidos por essas associações em todo o mundo são extraordinários”.²³

Enquanto os adversários do protecionismo afirmavam que a elevação das tarifas alfandegárias encareceria o custo de vida, o que exigiria aumento de salários, provocando perda de competitividade em relação aos estrangeiros, os industrialistas argumentavam que a proteção temporária permitiria a queda futura dos preços a níveis inferiores aos praticados pelas mercadorias estrangeiras. Quanto à elevação dos salários, explicou Vieira Souto, “nunca foi aspiração nossa conduzir o Brasil ao regimen do trabalho barato; queremos, ao contrário, salários altos, bem altos”,²⁴ para a felicidade e conforto dos operários. Segundo Vieira Souto, só pode consumir bastante o povo que produz muito e em condições bem remuneradoras, porque só quando o produtor auferir lucros pode desenvolver a sua indústria e pagar salários suficientes aos operários, que formam a grande massa de produtores e consumidores.

Nas palavras de Serzedello Correia:

Os povos, com efeito, que não têm a independência econômica não podem jamais constituir o tipo de uma grande nação, que List, o iniciador do Zolverein, traçou, quando nos diz que uma nação bem organizada e independente possui ao lado da língua e de uma literatura, de um território extenso e de uma população desenvolvida, a agricultura, a indústria manufatureira, o comércio e a navegação, harmonicamente desenvolvidos, enquanto as artes, as ciências, os meios de cultura geral e de instrução se elevam à altura da produção material.²⁵

Em 1928, mais um passo importante foi dado: com o avanço da diversificação econômica no estado de São Paulo, os industriais decidiram separar-se da Associação Comercial, fundando o Centro das Indústrias de São Paulo. Entre as principais lideranças estava Roberto Simonsen, eleito vice-presidente da entidade. Em seu

23 FILHO, Evaristo de Moraes (org.). *Idéias Sociais de Jorge Street*. Rio de Janeiro, Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, Senado Federal, 1980, p. 408.

24 CARONE, Edgar. *O Pensamento Industrial no Brasil (1880-1945)*. São Paulo: Difel, 1977, p. 52.

25 CORREIA, Serzedello. *O Problema Econômico no Brasil*. Rio de Janeiro, Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, Senado Federal, 1980, p. 19.

discurso, Simonsen ressaltou a importância de um parque industrial eficiente e criticou aqueles que combatiam a industrialização do País, afirmando que estavam contribuindo para que o Brasil voltasse a ser colônia dos produtores estrangeiros. Lembrou ainda que a independência econômica e política só podia existir nos Estados que apresentam estreita harmonia e interdependência entre a agricultura e a indústria. Alegando que as tarifas alfandegárias atendiam mais às exigências do tesouro do que às reivindicações protecionistas, Simonsen afirma:

Não há propriamente no Brasil política protecionista em toda sua acepção. O que existe é a incidência de altas tarifas onerando indistintamente variados produtos de importação, quer se trate de matérias-primas, produtos manufaturados ou gêneros alimentícios. Uma política protecionista organizada para o desenvolvimento das indústrias, desonera as matérias-primas, pouco grava os produtos semimanufaturados, fazendo incidir os impostos aduaneiros principalmente sobre os produtos manufaturados²⁶.

Para superar a deficiência de mão-de-obra qualificada, Simonsen ajudou a fundar o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), contando com recursos dos próprios industriais e por eles dirigido. O SENAI tornou-se referência na formação e especialização dos trabalhadores, aumentando a produtividade das fábricas e gerando melhores salários aos operários qualificados. Esta preocupação em desenvolver as habilidades pessoais foi complementada com o esforço de formar lideranças. Com esse intuito, Simonsen contribuiu para a criação da Escola Livre de Sociologia e Política, pois via nesta instituição uma forma de inspirar o interesse pelo bem coletivo.

A luta de classes era considerada por Simonsen um equívoco decorrente da busca de interesses imediatos por parte de patrões e operários. Os patrões procuravam pagar o menor salário possível e os operários lutavam por aumentos salariais. Simonsen acreditava que os industriais deveriam aproveitar o descontentamento dos operários, buscando motivá-los com aumentos salariais proporcionais ao desempenho individual, de forma a estimulá-los a ampliar a produção. Simonsen não compartilhava de ideias revolucionárias, mas compreendeu que a persistência de condições inadequadas de trabalho para os operários resultaria em greves periódicas, que prejudicariam a produção.

Seu engajamento em iniciativas como o Serviço Social da Indústria (SESI) somaram-se à defesa de conquistas trabalhistas como salário mínimo, previdência social, férias remuneradas, jornada de oito horas, descanso semanal obrigatório, regulamentação do trabalho da mulher e do menor, indenização por dispensa sem justa causa e outros direitos sintetizados, em 1943, na Consolidação das Leis do Trabalho.

Tais avanços ocorreram em meio a disputas mais ou menos explícitas sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Um desses debates, protagonizado por Simonsen e Eugênio Gudin, ficou conhecido como “controvérsia do planejamento”. Ambos haviam participado do I Congresso Brasileiro de Economia, realizado em 1943. No ano seguinte, foram criados o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC),

26 SIMONSEN, Roberto. *Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos*. São Paulo: Editora Nacional, Editora da USP, 1973, p. 58.

vinculado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e a Comissão de Planejamento Econômico (CPE), vinculada ao Conselho de Segurança Nacional.

Como membro do CNPIC, Simonsen apresentou uma proposta de planificação da economia centrada no apoio do Estado às indústrias nascentes. O documento foi encaminhado para apreciação da CPE, que solicitou o parecer de Gudin. Este concordou com o diagnóstico feito por Simonsen, segundo o qual a industrialização era fundamental para elevar o padrão de vida do povo brasileiro. Mas discordou dos métodos propostos para alcançar esse objetivo, argumentando que eles refletiam uma visão paternalista do Estado em relação à indústria nacional. Para Gudin, o Estado deveria se concentrar em controlar a inflação e garantir regras favoráveis ao livre comércio.

A controvérsia protagonizada por Simonsen e Gudin gerou debates e iniciativas governamentais que se alternaram entre a criação e a retirada de estímulos à indústria nascente. As idas e vindas das políticas públicas foram ditadas nas décadas seguintes pela correlação de forças entre os grupos de interesses que se identificavam (e eventualmente se beneficiavam) com uma ou outra abordagem.

Mas no início da década de 1940, a ideia de planejamento emergia como principal bandeira das classes produtoras. As dificuldades impostas pela guerra contribuíram para a percepção de que as vulnerabilidades externas deveriam ser contornadas por um amplo planejamento, que garantisse o abastecimento da produção e a segurança nacional. Além de Simonsen, entre os industrialistas desse período destacavam-se Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional das Indústrias, e Édson Passos, presidente do Clube de Engenharia. Juntos, esses líderes empresariais organizaram encontros de grande repercussão: Congresso Brasileiro de Economia (1943); Congresso Brasileiro da Indústria (1944); Conferência das Classes Produtoras (1945); e II Congresso Brasileiro de Engenharia e Indústria (1946).

Nesses congressos foram discutidas e formuladas diversas recomendações que seriam posteriormente adotadas por governos e empresários: ampliação da eletrificação e outras fontes energéticas e de combustíveis; criação de indústrias-chave metalúrgicas e químicas; melhoria dos meios de transporte e comunicações para facilitar o comércio e distribuição; criação do Banco Central, para defender a estabilidade da moeda, e de bancos de desenvolvimento, para financiar a produção; crescimento da agricultura, para fornecer, com baixo custo, alimentos e matérias-primas, além de fixar o homem no campo; elaboração de estatísticas, criando condições para um melhor planejamento; investimentos em educação, pesquisa científica e ensino técnico e profissional, capacitando a população para contribuir no processo de industrialização; aumentos salariais e melhores condições de saneamento e moradia, ampliando a qualidade de vida e a produtividade dos operários; imigração selecionada de técnicos e operários que pudessem enriquecer a atividade produtiva nacional; incentivo à importação de máquinas e matérias-primas necessárias à produção que não pudessem ser oferecidas localmente em quantidade e qualidade suficientes; e proteção à indústria nascente nacional.

Impulsionado pelas necessidades decorrentes das guerras mundiais e pela ascensão do presidente Getúlio Vargas, o movimento industrialista brasileiro aos poucos foi conquistando amplos apoios da opinião pública. A

partir de 1930, sob a liderança de Vargas, o País passa a experimentar um modelo nacional-desenvolvimentista, caracterizado pela busca da harmonização de interesses e reconhecimento da legitimidade representativa das entidades de classe trabalhistas e patronais.

Nesse contexto, importantes aperfeiçoamentos institucionais foram realizados no sentido de modernizar a administração pública brasileira. A criação da Comissão Permanente de Padronização (1930), da Comissão Central de Compras (1931), do Conselho Federal do Serviço Público Civil (1936) e do Departamento Administrativo do Serviço Público – Dasp (1938) possibilitou a profissionalização do serviço público no país. O Dasp, em especial, desempenhou papel relevante na elaboração de concursos públicos para acesso aos cargos no governo federal, na elaboração do primeiro estatuto dos funcionários públicos do Brasil e na padronização das normas orçamentárias e financeiras adotadas nos três níveis de governo.

Os esforços de modernização administrativa passaram a contemplar a elaboração de planos governamentais, como o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional (1939), o Plano de Obras e Equipamentos (1943), o Plano Salte (1948), o Programa de Metas (1956), o I PND (1971) e o II PND (1974). Além disso, foram criadas instituições e empresas estatais fundamentais para o desenvolvimento e a industrialização do país, tais como: Companhia Siderúrgica Nacional – CSN (1941); Vale do Rio Doce (1942); Companhia Nacional de Álcalis (1943); Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes (1951); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq (1951); Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (1952); Petrobras (1953); e Eletrobrás (1954).

Conclusão

Desde a década de 1980, a promoção do desenvolvimento foi substituída pelo controle de gastos como mote central do planejamento governamental brasileiro. Os resultados dessa mudança têm sido pouco animadores: taxas medíocres de crescimento econômico, desindustrialização precoce, desestruturação de cadeias produtivas e reprimarização da pauta exportadora são alguns dos problemas enfrentados pela economia brasileira nas últimas quatro décadas. Ainda assim, há quem defenda dobrar a aposta no controle de gastos como se essa ideia-força fosse capaz de motivar a retomada do dinamismo econômico nacional.

O controle de gastos, no sentido de evitar desperdícios e ineficiências, deve sempre ser buscado, tanto pelo setor público quanto pela iniciativa privada. Essa obviedade não substitui a necessidade de que uma nação com as dimensões e potencialidades do Brasil retome seu projeto de desenvolvimento. É neste sentido que o presente artigo tratou de um tema que tem recebido pouca atenção de dirigentes, técnicos e pesquisadores que trabalham com e na administração pública: a importância da industrialização como ideia mobilizadora do planejamento governamental. Os desafios atuais podem demandar táticas e providências operacionais distintas das experimentadas no passado, mas a estratégia de longo prazo não precisa ser muito diferente: estimular o avanço técnico, científico e tecnológico do País como condição necessária e resultado esperado do processo de diversificação e agregação de valor da estrutura produtiva nacional.

Fugiria ao escopo deste trabalho aprofundar as contribuições teóricas de autores como Antonio Serra, Friedrich List, John Commons, Thorstein Veblen, Joseph Schumpeter, Raúl Prebisch, Albert Hirschman, Celso Furtado, François Perroux, Gunnar Myrdal, José Luís Fiori, Ha-Joon Chang, Erick Reinert e Mariana Mazzucato, citados na primeira seção deste artigo. Algumas de suas obras de referência foram aqui indicadas como sugestões para os leitores que eventualmente não as conheçam e tenham interesse em trabalhar com planejamento governamental a partir de uma perspectiva centrada na promoção do desenvolvimento. Sob esse prisma, a sustentabilidade das finanças públicas pode ser alcançada em sintonia com o crescimento econômico, o que possibilita, entre outros benefícios, a ampliação da arrecadação tributária. Além de desconsiderar o acúmulo teórico legado pelas gerações anteriores, reduzir o planejamento governamental ao controle de gastos consiste em uma miopia com graves consequências para o conjunto da sociedade, inclusive para a sustentabilidade das contas públicas, na medida em que o baixo crescimento econômico também se reflete em queda na arrecadação tributária.

Ademais, uma nação que pretende se inserir de forma soberana na arena internacional precisa conhecer sua História. A segunda e a terceira seção deste artigo procuraram contribuir nessa direção, resgatando eventos e realizações que foram importantes para viabilizar a posterior estruturação do planejamento governamental brasileiro. Tal resgate se faz necessário na medida em que as análises sobre o tema costumam ser iniciadas com os avanços institucionais e planos governamentais concebidos a partir da década de 1930. Ocorre que as realizações lideradas por Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek e pelos governos militares só foram possíveis devido ao acúmulo de experiências impulsionadas gradativamente desde 1808, com a chegada da família real portuguesa.

Foi a partir desse episódio que se desencadeou uma série de acontecimentos que moldaram a formação do Estado brasileiro e o processo de diversificação da sua estrutura produtiva. Nessa trajetória, a crescente aspiração pela industrialização do País foi o mote que orientou os primórdios do planejamento governamental brasileiro. Por isso, é fundamental entender as circunstâncias da assinatura dos tratados de Aliança e Amizade e de Comércio e Navegação, em 1810, da Tarifa Alves Branco, de 1844, das iniciativas pioneiras do Barão de Mauá, dos debates promovidos pela SAIN, pela Associação Industrial e pelo CIB, assim como o engajamento de Rui Barbosa, Roberto Simonsen, Getúlio Vargas e tantas outras lideranças que de alguma forma contribuíram para a estruturação do planejamento brasileiro.

Em circunstâncias tão ou mais adversas do que as atuais, foi possível transformar em poucas décadas uma colônia primário-exportadora na sétima maior economia do mundo. Em um planeta cada vez mais carente de recursos naturais e empatia, os brasileiros não serão capazes de transformar suas matérias-primas em bens e serviços de qualidade para atender as demandas interna e externa?

Referências

ABRAMOVITZ, M. **Catching up, forging ahead, and falling behind.** *Journal of Economic history*, v. 46, n. 2, p. 385-406, 1986.

O Auxiliador da Indústria Nacional. Rio de Janeiro.

BARBOSA, Rui. **Relatório do Ministro da Fazenda.** In: Obras Completas: 1865-1923, volume XVIII, tomos 2 e 3. Rio de Janeiro, Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, MEC, 1949.

BASTOS, Humberto. **O Pensamento Industrial no Brasil.** São Paulo: Livraria Martins Editora, 1952.

BAZÚA, Lorenzo Carrasco & LINO, Geraldo Luís. **A Influência do Sistema Americano de Economia Política no Brasil.** In: HAMILTON, Alexander. Relatório Sobre as Manufaturas. Tradução de Geraldo Luís Lino e Vitor Grunewaldt. Rio de Janeiro: Movimento de Solidariedade Ibero-americana, 1995.

Boletim do CIB. Rio de Janeiro.

BRASIL. Decreto nº 39.855, de 24 de Agosto de 1956. **Cria a Comissão de Estudos e Projetos Administrativos.**

_____. Presidência da República. **A reforma administrativa brasileira.** v. IV. CEPA, 1963.

_____. Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa. **Plano de execução da reforma,** 1963b.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.**

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.**

CARONE, Edgar. **O Pensamento Industrial no Brasil (1880-1945).** São Paulo: Difel, 1977.

CARVALHO, Darcy. **Desenvolvimento e Livre Comércio (As Idéias Econômicas e Sociais do Visconde de Cairu. Um Estudo de História do Pensamento Econômico).** São Paulo: Instituto de Pesquisa Econômica da FEA/USP, 1985.

CERVO, A; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2015.

CHANG, H.-J. **Chutando a Escada: A Estratégia do Desenvolvimento em Perspectiva Histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.

COMMONS, John. **A revolução comercial**. Oikos, v. 8, n.1, 2009.

CRUZ, Murillo. **Thorstein Veblen: o teórico da economia moderna. Teoria econômica, psique e estética da ordem patriarcal**, 2014.

CORREIA, Serzedello. **O Problema Econômico no Brasil**. Rio de Janeiro, Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, Senado Federal, 1980.

DA COSTA, J. G. **Planejamento governamental: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

DALAND, R. T. **Estratégia e estilo do planejamento brasileiro**. Rio de Janeiro: Editora Lidador, 1969.

DIAS, J. N. T. **A reforma administrativa de 1967**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969.

DORATIOTO, F. **O Brasil no Rio da Prata (1822-1994)**. Brasília: Funag, 2014.

FILHO, Evaristo de Moraes (org.). **Idéias Sociais de Jorge Street**. Rio de Janeiro, Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, Senado Federal, 1980.

FIORI, J.L. **Formação, expansão e limites do poder global**. In FIORI, J.L. O Poder americano. Petrópolis: Ed. Vozes, p.11-64, 2007.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. 1. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

GIMENE, M. **O movimento industrialista brasileiro como projeto de nação**. Oikos, v.2, n.1. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **A construção de um sistema integrado de planejamento e orçamento no Brasil: origens, avanços e desafios**. In: GIMENE, M.; COUTO, L (org). Planejamento e orçamento público no Brasil. Brasília: Assecor/Enap, 2017.

GOMES, L. **1822: como um homem sábio, uma princesa triste e um escocês louco por dinheiro ajudaram D. Pedro a criar o Brasil, um país que tinha tudo para dar errado**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2010.

GUDIN, Eugênio & SIMONSEN, Roberto. **A Controvérsia do Planejamento na Economia Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.

HAMILTON, Alexander. **Relatório Sobre as Manufaturas**. Tradução de Geraldo Luís Lino e Vitor Grünewaldt. Rio de Janeiro: Movimento de Solidariedade Ibero-americana, 1995.

HIRSCHMAN, Albert. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1960.

HUGON, Paul. **História das Doutrinas Econômicas**. São Paulo: Editora Atlas, 1986.

LEOPOLDI, Maria Antonieta. **Política e Interesses na Industrialização Brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

LIMA, Heitor Ferreira. **3 Industrialistas Brasileiros: Mauá, Rui Barbosa, Roberto Simonsen**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1976.

LIMA, Heitor Ferreira. **História do Pensamento Econômico no Brasil**. São Paulo: Editora Nacional, 1978.

LIST, Georg Friedrich. **Sistema Nacional de Economia Política**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1986.

LUZ, Nícia Villela. **A Luta pela Industrialização do Brasil**. São Paulo: Editora Alfa-Omega, 1978.

LUZ, Nícia Villela (org.). **Idéias Econômicas de Joaquim Murinho**. Rio de Janeiro, Brasília: Fundação Casa de Rui Barbosa, Senado Federal, 1980.

MAUÁ, Visconde de. **Autobiografia (Exposição aos Credores e ao Público)**. Rio de Janeiro: Topbooks, 1998.

MAZZUCATO, M. **Financing innovation: Creative destruction vs. destructive creation**. *Industrial and Corporate Change*, v. 22, n. 4, p. 851-867, 2013.

_____. **O Estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

_____. **From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy**. *Industry and Innovation*, v. 23, n. 2, p. 140-156, 2016.

_____. **Missions: Mission-Oriented Research & Innovation in the European Union**. Brussels: European Commission, 2018.

MAZZUCATO, M.; PENNA, C. **Estado vs. Mercados: uma falsa dicotomia**. *Revista Política Social e Desenvolvimento*, n. 21, p. 8-15, 2015a.

_____. Eds. **Mission-Oriented Finance for Innovation: New Ideas for Investment-Led Growth**. London: Policy Network/Rowman & Littlefield. 2015b.

_____. **State Investment Banks and mission-oriented finance for innovation**. In: BURLAMAQUI, L.; SOBREIRA, R., et al (Ed.). *The Present and the future of development finance institutions: theory and history*. Rio de Janeiro: Minds, 2015c. p.65-90.

_____. **Beyond market failures: the market creating and shaping roles of state investment banks**. *Journal of Economic Policy Reform*, v. 19, n. 4, p. 305-326, 2016. ISSN 1748-7889.

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.

PERROUX, François. **A economia do século XX**. Lisboa: Livraria Moraes Editora, 1967.

PREBISCH, R. L. The economic development of Latin America and its principal problems. **Economic Bulletin for Latin America**, v. 7, p. 1-12, 1950.

REINERT, E.S. **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres**. Tradução de Caetano Penna. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução**. Cepal/Ipea. Brasília, 2010.

SCHUMPETER, J. A. **The Theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and the business cycle**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1934.

_____. **Business cycles; a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process**. New York, London: McGraw-Hill, 1939.

_____. **Capitalism, socialism, and democracy**. New York, London: Harper & Brothers, 1942.

_____. **Seventh chapter of the theory of economic development**. *Industry and Innovation*, v. 9, n. 1-2, p. 93-145, 2002.

SERRA, Antonio. **Breve Tratado delle Cause Che Possono Far abbondare Le Regni d'oro e argento, dove non sono miniere**. Nápoles: Generoso Procaccini, 1986.

SIMONSEN, Roberto. **Evolução Industrial do Brasil e Outros Estudos**. São Paulo: Editora Nacional, Editora da USP, 1973.

VEBLEN, Thorstein. **The Theory of the Leisure Class**. New York, N.Y./London: Macmillan/Macmillan, 1899.

----- **The Theory of Business Enterprise**. New York, N.Y.: Scribner's, 1904.

----- **The Instinct of Workmanship, and the State of the Industrial Arts**. New York, N.Y.: Macmillan, 1914.

----- **The Engineers and the Price System**. New York, N.Y.: B.W. Huebsch, 1921.

Reforma administrativa, mitos liberais e o desmonte do estado brasileiro: Riscos e desafios ao desenvolvimento nacional

*Administrative reform, liberal myths and the dismantling of the
brazilian state: Risks and challenges to national development*

Bráulio Santiago Cerqueira brauliocerq@gmail.com

Auditor Federal de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Brasília, Brasil

José Celso Cardoso Jr. zcelsojr@gmail.com

Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, Brasil.

Recebido 09-out-19 **Aceito** 16-out-19

Resumo Este texto investiga os contornos (e principais problemas) da chamada Reforma Administrativa a ser apresentada pelo Governo Federal. Ela parte da suposição de que o Estado brasileiro seria grande e caro demais, ineficiente e desajustado para bem desempenhar suas tarefas mínimas necessárias. Por esta razão, a reforma deve priorizar o enxugamento da estrutura administrativa (órgãos, carreiras e cargos), bem como a redução e racionalização de gastos com pessoal, pois isso ajudaria também na reativação da confiança empresarial para investir e gerar emprego e renda no país. Para além das considerações acerca do foco da reforma passar ao largo da questão central relativa à ampliação da cobertura e da qualidade dos serviços públicos, este texto busca enfrentar alguns dos mitos liberais mais comuns no discurso e imaginário em voga, para sugerir que outra reforma administrativa, que respeita os fundamentos históricos e teóricos da ocupação no setor público e que esteja focada na ampliação da cobertura e melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, é possível e necessária.

Palavras-Chave Reforma Administrativa, Mitos Liberais, República, Democracia, Desenvolvimento.

Abstract *This text investigates the contours (and main problems) of the so-called Administrative Reform to be presented by the Federal Government. It starts from the assumption that the Brazilian State would be too large and expensive, inefficient and maladjusted to perform its minimum necessary tasks well. For this reason, the reform must prioritize the reduction of the administrative structure (organs, careers and positions), as well as the reduction and rationalization of personnel expenses, as this would also help in reactivating business confidence to invest and generate employment and income in the country. In addition to considerations about the focus of reform bypassing the central issue of expanding the coverage and quality of public services, this text seeks to address some of the most common liberal myths in discourse and imaginary in vogue to suggest that another administrative reform, which respects the historical and theoretical foundations of public sector occupation and is focused on expanding coverage and improving the quality of services provided to the population, is possible and necessary.*

Keywords *Administrative Reform, Liberal Myths, Republic, Democracy, Development.*

1. Introdução: contornos da reforma administrativa Bolsonaro/Guedes.

Está em curso o anúncio e desdobramento da chamada Reforma Administrativa. Seu contexto mais amplo remete à crise de múltiplas dimensões pela qual passa o país desde 2015 e às tentativas de respostas dos governos que desde então se sucederam, orientadas, primordialmente, pela redução do tamanho e do papel do Estado na economia e na proteção social, e pela compressão do gasto público. No discurso oficial, a melhoria do ambiente de negócios e o ajuste fiscal resgatariam a confiança e o investimento privado, nacional e estrangeiro, recolocando a economia brasileira na rota da eficiência, da produtividade e do crescimento econômico.¹

Porém, insensível às consequências reais de tal estratégia, dentre as quais a estagnação econômica, o desemprego elevado, o aumento da pobreza e a volta do país ao mapa da fome, além dos próprios resultados fiscais que não melhoram, a política econômica hoje dobra a aposta na agenda de venda e entrega do patrimônio público e de contenção do gasto público e do investimento direto. Tudo, inclusive estatais lucrativas, está ou será posto à venda. Já o teto de gastos primários (juros e dívida excluídos) implantado por 20 anos por meio da EC 95/2016, que desestrutura a máquina pública e impede os investimentos diretos e gastos sociais de acompanharem o crescimento da população e das receitas, deverá ser mantido a qualquer custo por meio da quebra do piso das despesas obrigatórias.²

1 Esta ideia do ajuste fiscal expansionista ecoa na cartilha *Uma Ponte para o Futuro* do MDB, elaborada em 2015, e no Programa de Governo do PSL vencedor das eleições presidenciais de 2018. Para uma reatualização da ideia no contexto atual de 2019, em que já surgem dúvidas sobre a viabilidade do teto de gastos, veja-se *Por que o governo deve cortar gastos para o Brasil crescer*, de Marcos Lisboa, Marcos Mendes e Marcelo Gazzano.

2 Para críticas recentes na imprensa à visão oficial da política fiscal orientada pela austeridade, ver *Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso* de Esther Dweck, Fernando Maccari Lara, Guilherme Mello, Julia Braga e Pedro Rossi, e *O dinheiro não acabou nem irá acabar, mas a democracia corre riscos* de Bráulio Santiago Cerqueira.

A Reforma da Previdência, PEC 6/2019, centrada na postergação da aposentação e na redução de direitos, que no Regime Geral alcançam em média R\$ 1.280,00, responde a esta lógica. Isoladamente o maior item de despesa do Governo Federal, a previdência pública, como outras políticas sociais previstas na Constituição de 1988, “não cabe mais no orçamento”, de acordo com o discurso conservador. E agora a Reforma Administrativa.

Depois do Regime Geral de Previdência Social, o segundo maior item de gasto primário do Governo Federal são as despesas com pessoal e encargos, que englobam salários de civis e militares dos três Poderes, incluindo ativos, aposentados e pensionistas. Como frear ou reduzir o gasto com pessoal, em torno de R\$ 300 bilhões anuais, se atualmente vigora a estabilidade no funcionalismo e a irredutibilidade salarial? Esta é a questão a orientar as propostas de Reforma Administrativa desde o início da crise e, em particular, nos governos Temer e Bolsonaro/Guedes.

Uma primeira parte da resposta é encontrada na própria Reforma da Previdência (PEC 6/2019) que atinge duramente os servidores civis federais do Regime Próprio (RPPS). Primeiro com a elevação da contribuição previdenciária, que na margem, para maiores remunerações, chega a 22% do salário. Depois com regras de transição que, em alguns casos, amplia em 10 vezes o tempo faltante para se aposentar. Finalmente, com o rebaixamento dos benefícios dos que ingressaram entre 2004 e 2013 no serviço público.

Somando-se tudo, as perdas na aposentadoria futura irão variar entre 10% e 50%.³ O curioso é que, como veremos adiante, as necessidades de financiamento do RPPS Civil Federal já foram equacionadas no médio prazo pela introdução da Previdência Complementar em 2013 e demais reformas havidas desde a CF-1988.⁴

Já os detalhes específicos da Reforma Administrativa ainda não são totalmente conhecidos. No entanto, suas linhas mestras foram explicitadas em uma série de entrevistas de autoridades, artigos de opinião e documentos oficiais sobre o assunto.⁵ Quatro eixos podem ser delineados:

i. Reduzir despesas com o funcionalismo civil, o que envolve: adiamento por tempo indefinido de concursos; priorização de formas de contratação via terceirização e contratos temporários (Decreto 9.507/2018); rebaixamento dos salários de entrada com alinhamento em relação ao setor privado; revisão das tabelas de progressão no sentido de estendê-las no tempo e impedir que todos os servidores cheguem ao topo remuneratório; possibilidade de redução forçada de jornada com diminuição proporcional de salários (PEC 438/2018);

ii. Flexibilizar a estabilidade: nova regulamentação da demissão por insuficiência de desempenho (PLS 116/2017);

3 A reforma da previdência e os servidores, FONACATE, 2019.

4 Enquanto isso, as reservas remuneradas e pensões militares, pela proposta do governo, passarão por ajuste brando, mais do que compensado pelos benefícios advindos de nova estrutura remuneratória a ser implantada, cf. PL de reestruturação das Forças Armadas, Governo Federal, 2019.

5 Ver, por exemplo: i. MPDG, *Transição de Governo 2018-2019*; ii. *A Reforma do RH do Governo Federal*, de Ana Carla Abrão Costa, Arminio Fraga e Carlos Ari Sundfeld; iii. Ofício Circular 2/2019 SGDP/ME.

iii. Diminuir o número de carreiras e extinguir cargos: reduzir o número de carreiras do Executivo das cerca de 310 atuais para 20 ou 30; centralizar e racionalizar a gestão do RH; facilitar a mobilidade entre órgãos;

iv. Obstaculizar a organização e a atuação sindical: proibição do desconto em folha da contribuição voluntária sindical e associativa dos servidores (MP 873/2019, que não prosperou no Congresso, mas que ensejou a apresentação do PL 3.814/2019 no mesmo sentido); exigência de compensação do ponto em caso de ausência motivada por atividade sindical (Instrução Normativa 2 SGP/MPDG/2018).

A nova orientação do RH do serviço público, afirma-se, visa incrementar a produtividade por meio de estímulos individuais à concorrência no interior da máquina, e, ao mesmo tempo, combater supostos privilégios, tais como a estabilidade no cargo. Na prática, a Reforma Administrativa é condicionada pela ideologia do Estado mínimo e pelas políticas de austeridade centradas nos cortes de despesa que dificultam a retomada dos investimentos e do crescimento, desprotegem quem mais precisa dos serviços públicos de saúde, educação e assistência, e desorganizam – ao invés de aperfeiçoar – a administração governamental.

Partindo de visão ideologizada e negativa acerca do peso e papel que o Estado deve ocupar e desempenhar em suas relações com os mundos econômico e social no país, os ideólogos e propagandistas dessa agenda ancoram seus dados e argumentos em conclusões falaciosas que supõem ser o Estado brasileiro:

- i. Contrário aos interesses do mercado ou do capitalismo como modo de produção e acumulação dominante nas relações econômicas no país;
- ii. Grande ou inchado em termos de pessoal ocupado e respectivo gasto total;
- iii. Caro ou ineficiente em termos de desempenho institucional;
- iv. O RPPS federal seria insustentável;
- v. A estabilidade do funcionalismo seria um privilégio e absoluta;
- vi. Falido em termos de sua capacidade própria de financiamento e endividamento;
- vii. Dependente das reformas da previdência, administrativa e microeconômicas para recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego.

Pois bem, contra tais falácias é que o restante desse texto buscará se posicionar.

2. Mitos Liberais contra o Estado Brasileiro.

Desinformada por mitos, a profecia liberal parece se confirmar: Estado e servidores não cuidam do que fazem ou fazem mal o que se propõem. Oculta-se, assim, a contribuição das próprias reformas liberais e da austeridade para a desestruturação das políticas públicas por elas combatidas. É imperioso, portanto, apresentar ao conjunto da sociedade – que é quem usufrui serviços públicos e se beneficia ou sofre com as falhas de desenho, implementação e avaliação das políticas públicas – informações e dados qualificados sobre o tamanho, funcionamento e produção da máquina pública.

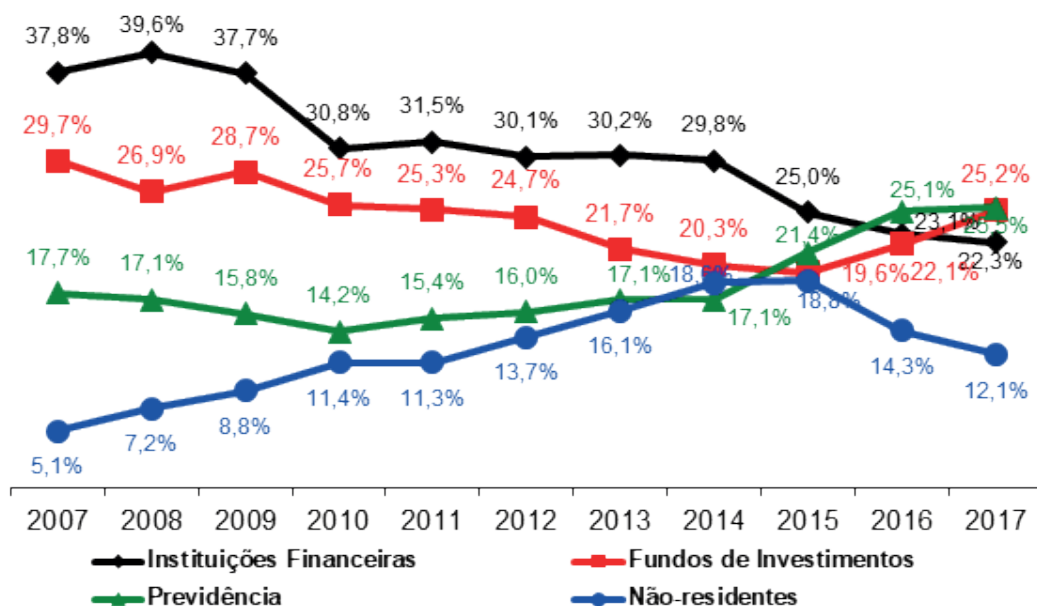
Na sequência, tratamos dos mitos mais frequentes sobre o setor público e a economia, que das mais variadas formas orientam a Reforma Administrativa ora em curso.

2.1 – O Estado brasileiro é anticapitalista, contra os interesses do mercado?

A índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses empresariais e do processo de acumulação capitalista que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.

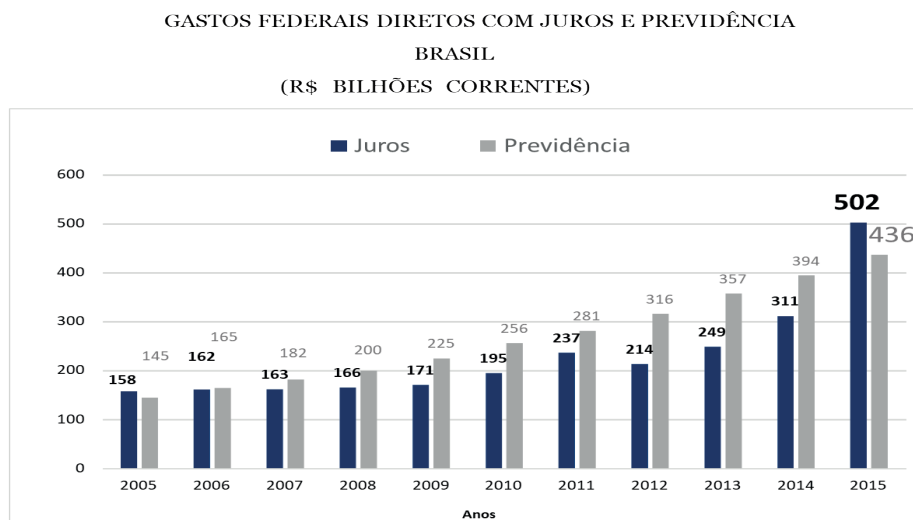
Por outra: **o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas.**

Prova disso é que por trás da dívida pública e gastos governamentais com juros para a rolagem da dívida, estão credores do Estado que são, em sua maioria, empresas privadas e grandes agentes rentistas, que fazem das finanças públicas uma fonte de acumulação e enriquecimento nem sempre assentado em bases produtivas, cf. Gráfico 1.

Gráfico 1: Principais detentores dos títulos públicos federais – DPMFI, em %

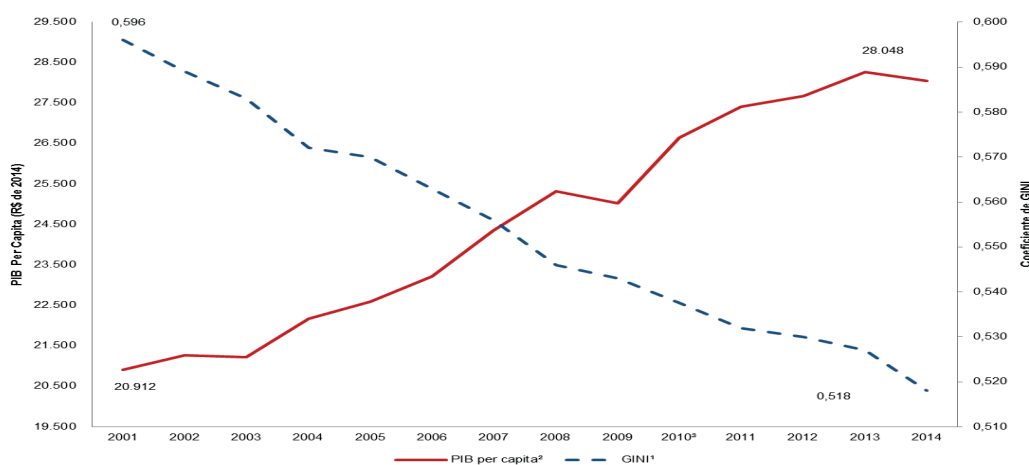
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração própria.

No Gráfico 2, quando se comparam os gastos correntes com juros e os gastos públicos com a previdência social, tem-se, de um lado, um processo de acumulação e enriquecimento privado de natureza financeira que pouco contribui para o crescimento real da economia e para a geração de empregos, tributos e renda das famílias. De outro lado, um processo de redistribuição real do fundo público que encontra nos trabalhadores e suas famílias o destino dos gastos previdenciários, eles próprios impulsionadores – pelo consumo que são capazes de realizar – do crescimento econômico, da arrecadação tributária e do bem-estar material das pessoas e regiões do país.

Gráfico 2: Gastos Federais Diretos com Juros e Previdência.

Fonte: Banco Central.

Por outro lado, tal como demonstrado pela curta, *mas exitosa*, experiência de desenvolvimento no Brasil entre 2004 e 2014, houve combinação virtuosa de decisões e políticas públicas que tornaram possível realizar, em simultâneo, aumento de renda per capita e redução das desigualdades de rendimentos no interior da renda do trabalho, cf. Gráfico 3.

Gráfico 3: Combinação Virtuosa entre Renda Per Capita e Índice de Gini.

Fonte: IBGE, PNAD. Elaboração própria.

Ocorre que tal combinação desejável de fenômenos não é obra do acaso ou da atuação de livres forças do mercado. Requer, ao contrário, combinação virtuosa e longa de decisões e políticas públicas, orientadas a

objetivos complementares e compatíveis entre si, propícias ao crescimento econômico, à geração de empregos, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Em suma: capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (includente, sustentável, soberano, democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo, construídos e aplicados cotidianamente para impedir ou dificultar o gasto público real, seja em políticas sociais, seja em investimentos estatais.

Hoje em dia, talvez a Lei nº 8.666 (grande dificultadora das contratações públicas), a LRF (grande limitadora dos gastos reais em favorecimento do gasto financeiro), a EC 95/2016 (que impõe limite superior aos gastos primários) e a postura dos órgãos de controle, estes centrados mais em auditorias de conformidade e foco em aspectos operacionais da gestão pública para a racionalização de gastos e busca por eficiência, ao invés de preocupação mais ampla sobre a eficácia e a efetividade das ações governamentais, sejam bons exemplos para a justificativa das afirmações precedentes.

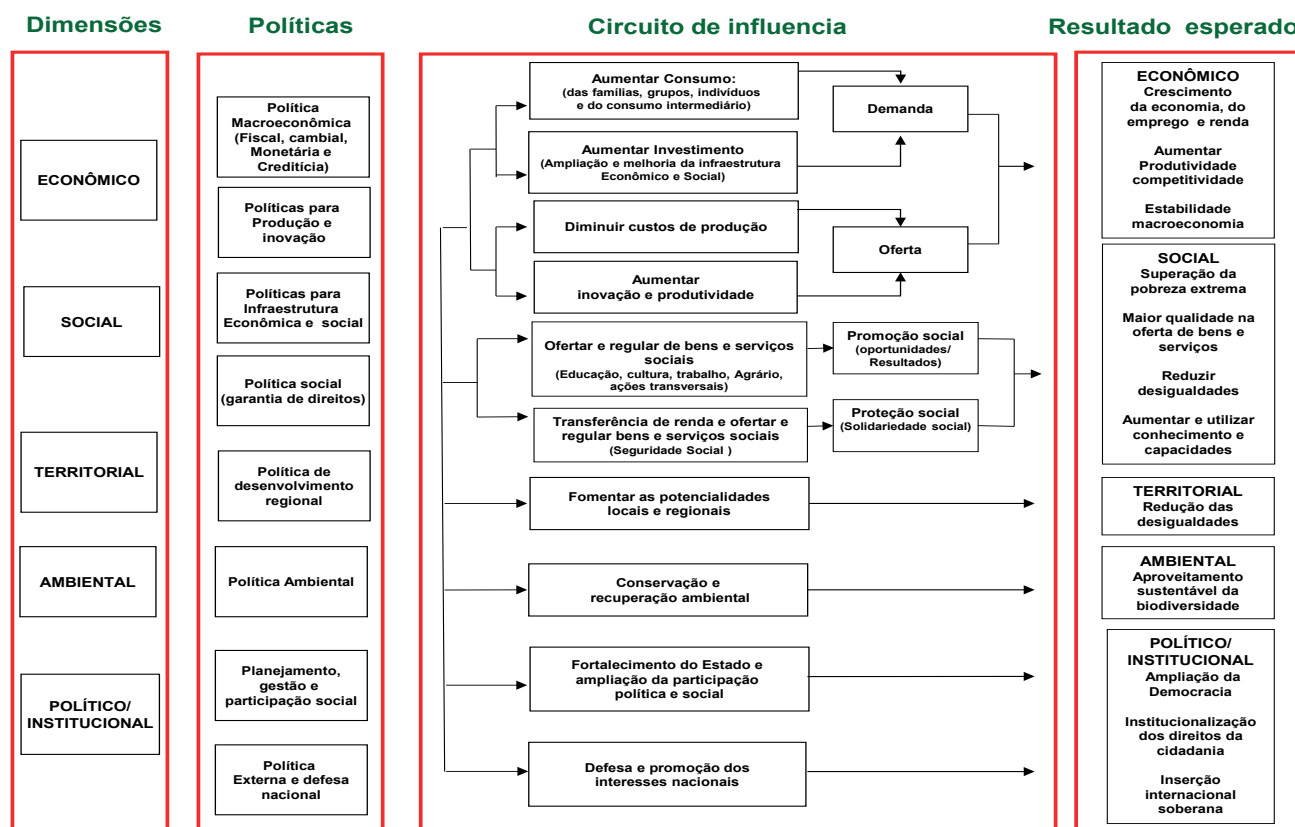
2.2 – O Estado brasileiro é grande demais?

Essa questão só é relevante e só pode ser respondida adequadamente a partir de parâmetros claros sobre o projeto de desenvolvimento que se almeja para o país. Afinal, grande em relação a quem? Grande em relação a quê?

Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado/Mercado/Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido, cf, Gráfico 4. Para um projeto includente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro definitivamente não é grande!⁶

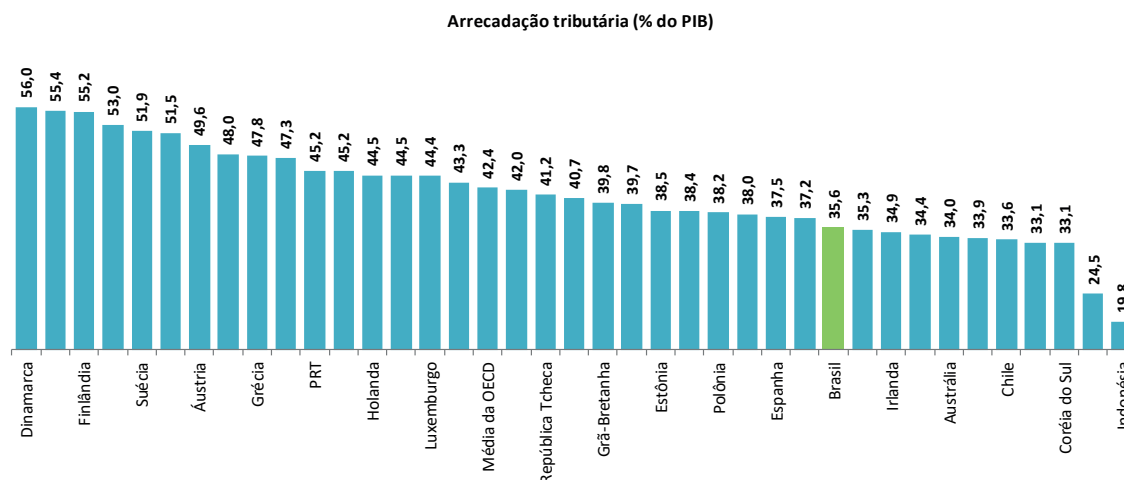
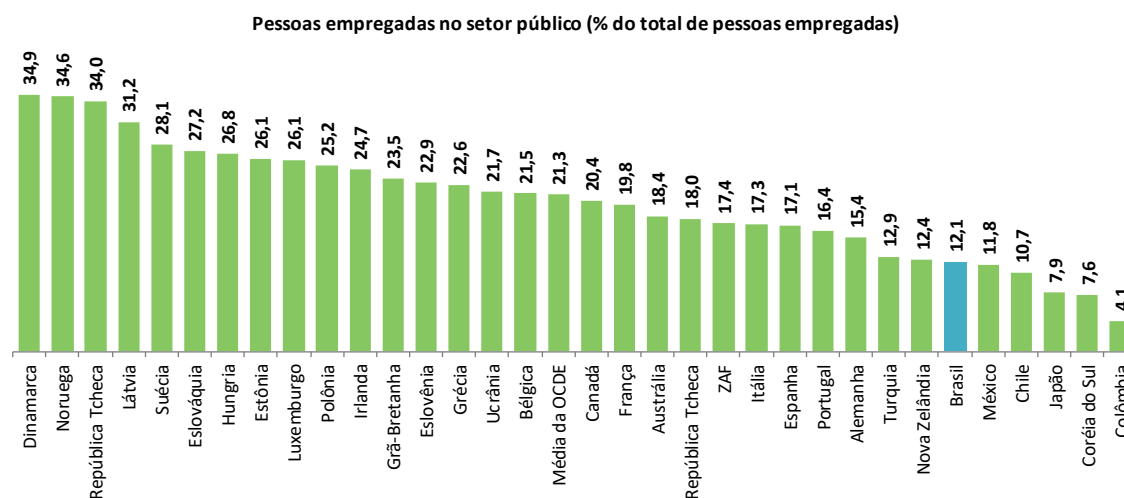
6 Além disso, sua *ossatura* e *modus operandi* são de índole liberal, está assentado – por incrível que pareça! – numa concepção de Estado mínimo! Significa que suas lógicas de organização (*ossatura*) e funcionamento (*modus operandi*) trabalham sempre abaixo do potencial. A ineficiência do Estado, deste modo, decorre na verdade da contradição latente entre projetos de ambição desenvolvimentista e instrumentos de governo de cunho liberal, cuja orientação geral consiste em dificultar ou bloquear o gasto público real, mas deixando praticamente livre de restrições o gasto público financeiro que sustenta o pagamento de juros aos rentistas de plantão.

Gráfico 4: Políticas Públicas e Resultados da Trajetória de Desenvolvimento: 2003 a 2013.



Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório de Avaliação Anual do PPA, vários anos. Elaboração própria.

Dois indicativos disso são a carga tributária brasileira (Gráfico 5) e o percentual dos trabalhadores empregados no serviço público (Gráfico 6). Em ambos os casos, a posição brasileira está bem abaixo da média da OCDE: 35,6% contra 42,4% no primeiro caso; e 12,11% contra 21,28% no segundo caso.

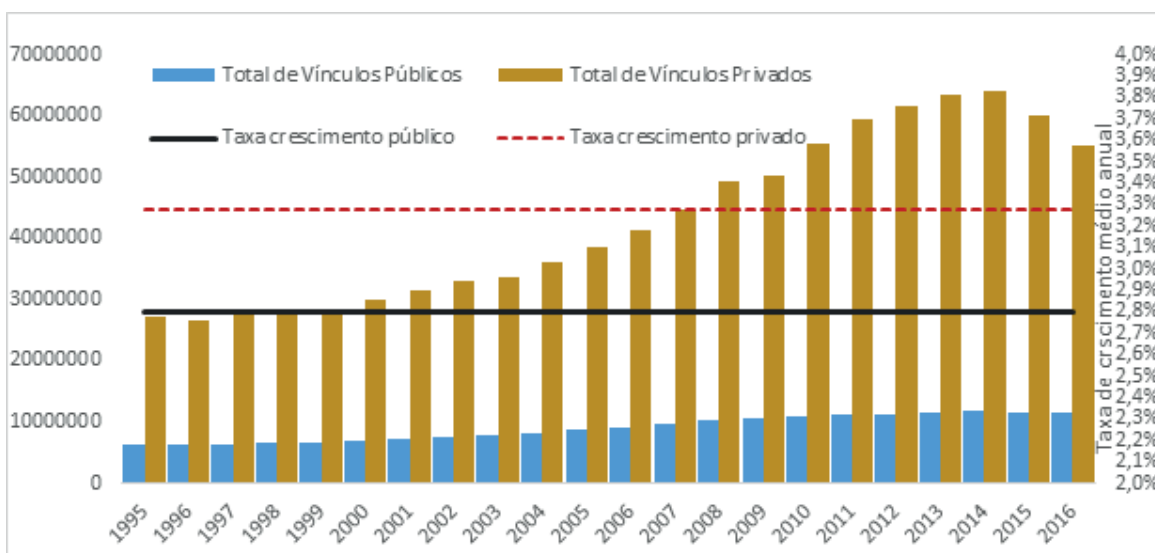
Gráfico 5: Arrecadação Tributária como % PIB – países selecionados vs. Brasil.**Gráfico 6: Empregados no Setor Público como % Total Ocupadas – países selecionados vs. Brasil**

Em estudos publicados desde o início dos anos 2000 no Brasil, vários deles pelo IPEA, listados na Plataforma *Atlas do Estado Brasileiro* (<http://www.ipea.gov.br/atlasestado/>), uma gama atualizada de informações confiáveis sobre pessoal empregado, remunerações, diferenças territoriais e de gênero, despesa global de pessoal no setor público, etc. para os três níveis federativos e para os três poderes da república, vem destacando alguns fatos empíricos relevantes, tais como:

- i. O movimento de recomposição de pessoal no setor público brasileiro, observado desde o início dos anos 2000, não foi explosivo e se mostrou apenas suficiente para repor o mesmo estoque e percentual de servidores ativos existentes em meados da década de 1990. Seja sobre a população residente,

população em idade ativa ou sobre a população ocupada, o crescimento do percentual de servidores é leve. Na verdade, ocorreu um crescimento mais que proporcional do emprego no setor privado do que no setor público, cf. Gráfico 7.

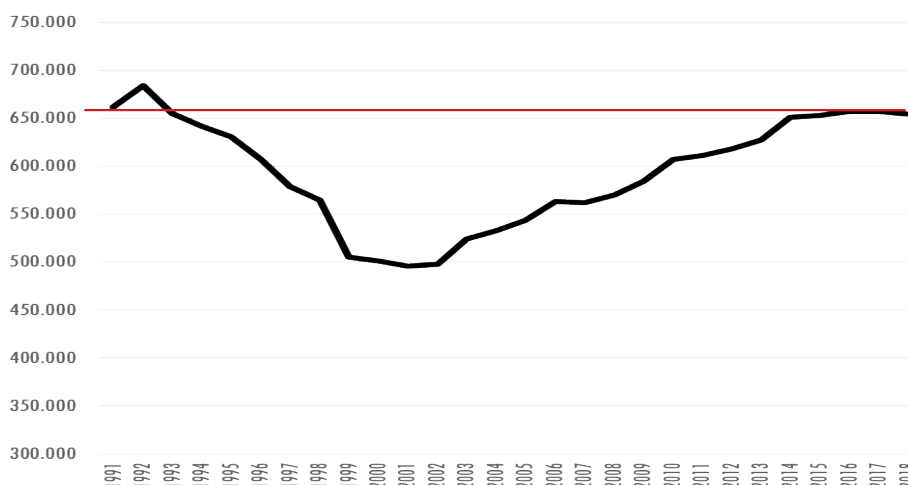
Gráfico 7: Vínculos no setor público e setor privado (1995-2016).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

No caso dos servidores federais, o quantitativo total em 2018 (655 mil) era inferior ao quantitativo observado em 1991 (662 mil), cf. Gráfico 8. De modo que o número de servidores por 100 mil habitantes cresceu apenas em âmbito municipal, ficando praticamente estável nas esferas estadual e federal.

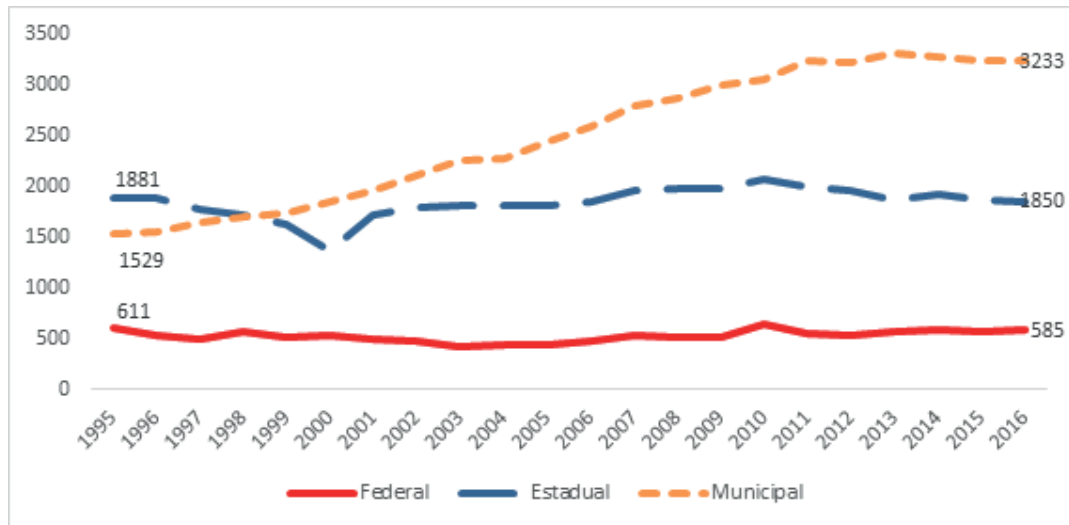
Gráfico 8: Total de servidores federais civis ativos (1991-2018).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

A expansão do emprego na esfera municipal vem ocorrendo antes mesmo da promulgação da CF-1988, que ampliou as competências dos municípios e a descentralização na execução de políticas. Simultaneamente, houve ampliação do número de municípios no país, que passou de 3.991, em 1980, para mais de 5.565, em 2008 – Gráfico 9.

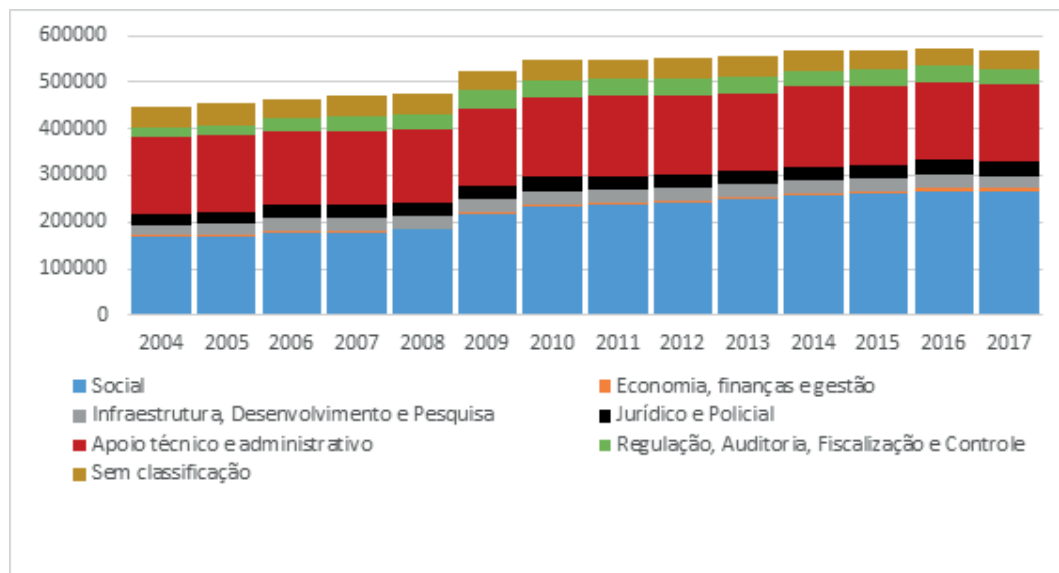
Gráfico 9: Densidade anual dos servidores públicos do país, por nível federativo (por 100 mi/hab).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

- ii. Ao longo do período em estudo, houve, em particular, uma preocupação em conferir maior capacidade de atuação ao Estado brasileiro, mediante reforço a carreiras em áreas estratégicas, tais como: ensino técnico-profissionalizante e superior, advocacia pública, arrecadação e finanças, controle administrativo, planejamento e regulação – Gráfico 10.

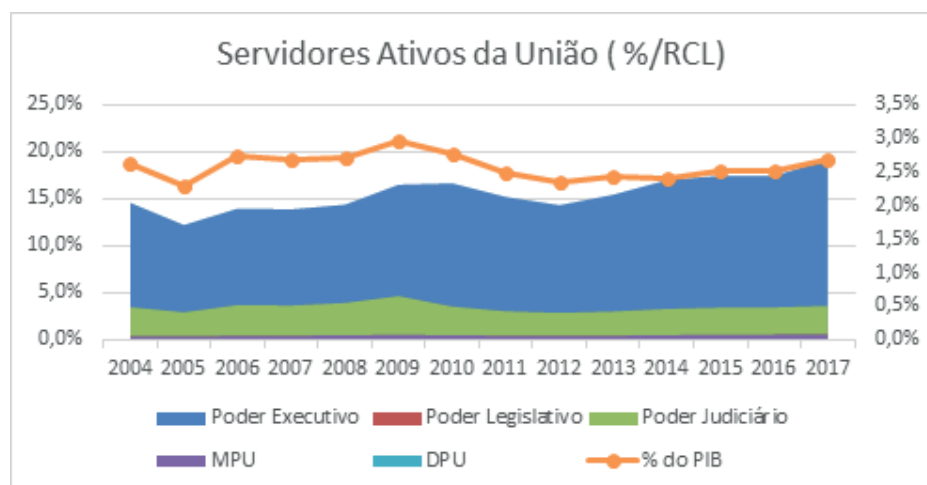
Gráfico 10: Total de servidores federais ativos, por agrupamentos de carreira (2004-2017).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

- iii. Tampouco se deduz dos dados analisados que os gastos com pessoal tenham saído do controle no âmbito do governo federal, pois, em termos de sua participação no PIB, essa rubrica permaneceu praticamente constante ao longo da primeira década de 2000, em um contexto de retomada relativa do crescimento econômico e também da arrecadação tributária. Mesmo depois de 2014, já em um cenário de estagnação econômica e perda de iniciativa arrecadatória por parte do governo federal, tampouco houve explosão de gastos com pessoal relativamente à carga tributária total ou ao PIB – Gráfico 11.

Gráfico 11: Despesa com servidores federais ativos em relação à Receita Corrente Líquida e ao PIB.

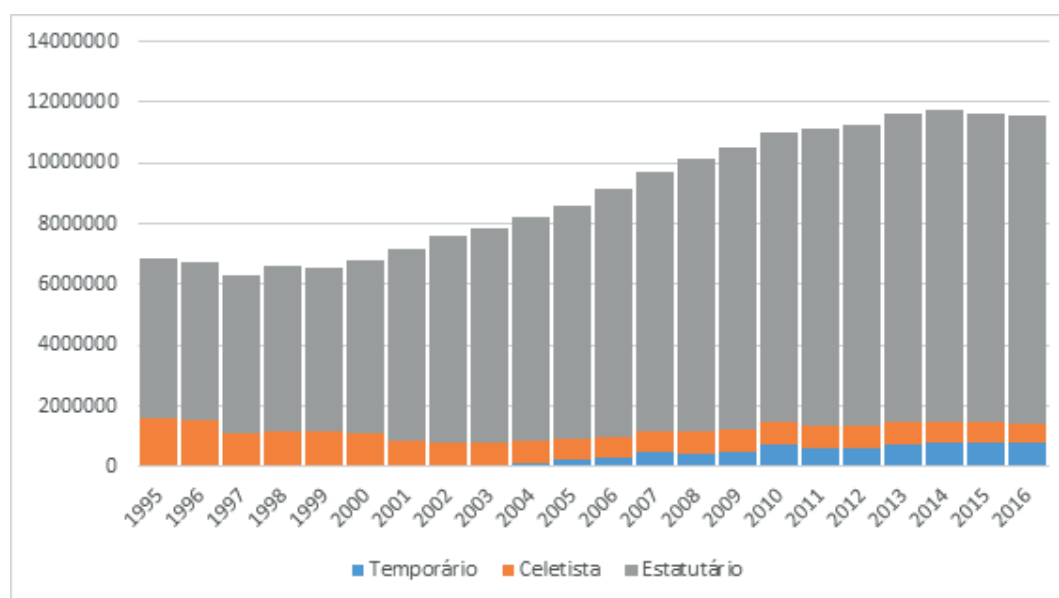


Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

A despesa com servidores federais ativos passou de R\$ 106 bilhões para R\$ 177 bilhões entre 2004 e 2017. Isso significou, em relação à Receita Corrente Líquida, um crescimento da despesa de 14,5% para 24%. Frente ao PIB, a despesa com pessoal manteve-se praticamente estável, variando de 2,6% para 2,7%.

- iv. Do ponto de vista qualitativo, as evidências indicam que o movimento atual recente de recomposição de pessoal no setor público deve trazer melhorias gradativas ao desempenho institucional, uma vez que esses servidores: i) vêm sendo selecionados por meio de concursos públicos, e mais para atividades-fim, que exigem nível superior de escolarização, do que para atividades-meio, indicando a possibilidade de maiores impactos sobre a produtividade agregada do setor público; e ii) têm assumido a forma de vinculação estatutária, em detrimento do padrão celetista ou de várias formas de contratação precária, o que os coloca sob direitos e deveres comuns e estáveis, podendo com isso gerar maior coesão e homogeneidade no interior da categoria, aspecto considerado essencial para um desempenho satisfatório do Estado a longo prazo – Gráfico 12.

Gráfico 12: Ocupados no setor público, por natureza do vínculo (1995-2016).



Fonte: Atlas do Estado Brasileiro, Ipea. Elaboração própria

2.3 – O Estado brasileiro é caro e ineficiente?

É lugar comum referir-se aos gastos com servidores como o segundo maior item isolado de despesas da União. A constatação, no entanto, é indevida e descontextualizada.

Indevida porque trata igualmente e de forma aglutinada servidores civis, militares, ativos, aposentados e pensionistas, cujos quantitativos e remunerações respondem a lógicas e trajetórias distintas no tempo. Ainda indevida porque nem sempre se toma o cuidado de esclarecer tratar-se do segundo maior item da despesa primária, isto

é, desconsiderando-se o volume de juros da dívida pública. Em 2018, incluindo-se os juros, as despesas com pessoal caem para terceiro lugar entre as maiores do Governo Central: Benefícios do RGPS, R\$ 586 bilhões; Juros Nominais, R\$ 310 bilhões; e Pessoal e Encargos Sociais, R\$ 298 bilhões. A descontextualização reside na apresentação do número sem qualquer parâmetro de referência. “Gasta-se cerca de R\$ 300 bilhões com pessoal e isto é muito”. Novamente cabe a pergunta: muito em relação ao quê? Ou muito em relação a quem?

Observando-se a trajetória do gasto global com pessoal na União, chega-se à conclusão de que, em relação ao passado, o gasto atual, medido em proporção do PIB, está próximo da média histórica sem apresentar tendência alguma à explosão ou descontrole. Já foi mostrado que a despesa com pessoal no setor público federal brasileiro representa atualmente cerca de 4% do PIB e menos de 25% da RCL. Mesmo assim o discurso liberal alardeia que o setor público é ineficiente, valendo-se, para tanto, de critérios e métricas passíveis de serem usadas apenas no âmbito privado.⁷

Para usar apenas um único parâmetro de avaliação, temos hoje no Brasil um Estado cujo contingente de servidores ativos (civis e militares) em âmbito federal é praticamente o mesmo de quando foi promulgada a Constituição Federal: 912.739 em 1988 contra 1.174.945 em 2018. No entanto, desde então, foram ampliadas as competências e áreas programáticas de atuação do Estado, bem como o acesso e a cobertura da população por todas as políticas públicas de âmbito federal.

Conforme a Tabela 1, são bastante expressivas as quantidades observadas em itens de acesso da população e das empresas a bens e serviços dependentes da expansão das redes de infraestrutura. Sem ser exaustivo, basta verificar que o número de bilhetes pagos em voos regulares nacionais, a movimentação de passageiros em aeroportos, a frota de veículos automotores, a movimentação de contêineres e cargas nos portos brasileiros, o número de unidades consumidoras de energia, o número de telefones móveis ativos e de assinantes de TV a cabo, apenas para ficar em algumas dimensões representativas da modernidade, mais que duplicaram no intervalo de uma década.

7 Isso porque, metodologicamente, dadas as imensas diferenças qualitativas que existem entre as funções de natureza pública (cuja razão última é de índole sócio-política) e as de motivação privada (cuja razão última é de índole econômica, facilmente mensurável quantitativamente), e sendo difícil identificar e isolar as variáveis relevantes mínimas necessárias ao cômputo da produtividade (individual ou agregada) no setor público, pode-se afirmar que as propostas liberais-gerencialistas são, de fato, incompatíveis com a essência pública do Estado e suas necessidades de planejamento, gestão e administração. No setor público, devido tanto à amplitude de temas ou novas e inescapáveis áreas programáticas de atuação governamental, como à complexidade das mesmas em contextos de heterogeneização global e acirramentos nacionais e regionais crescentes, qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional são exigências do mundo atual aos Estados nacionais soberanos.

Tabela 1: Utilização e Ampliação da Rede de Infraestrutura. Brasil: 2002 e 2013.

UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013	2018
TRANSPORTES			
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões	118 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões	215,2 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil	1.775 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões	101,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões	40 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	35,0 milhões	98,0 milhões	113 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529 milhões	931 milhões	1.121 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil	570 mil
ENERGIA			
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões	
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab	
COMUNICAÇÕES			
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões	
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões	
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões	
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%	
AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013	2018
TRANSPORTES			
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil	213,452 (2017)
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil	20,7 mil (2018)
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil	30,5 (2015)
ENERGIA			
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil	
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil	
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil	
COMUNICAÇÕES			
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil	

Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório de Avaliação Anual do PPA, vários anos. Elaboração própria.

Da mesma maneira, é possível constatar pela Tabela 2 uma enorme ampliação da cobertura social sob vigência da CF-1988/2018 no país, viabilizada por meio das políticas e programas públicos de assistência e previdência social, trabalho e renda, saúde e educação, desenvolvimento urbano e agrário. Em todos esses casos, para além das concessões de bens e serviços finalísticos de natureza social, há que se levar em conta as respectivas redes de infraestrutura física necessárias ao atendimento dos diversos segmentos populacionais contemplados em cada caso. São equipamentos públicos que, embora diferentes e específicos em cada caso, guardam em comum o fato de precisarem estar fisicamente perto das pessoas para as quais se destinam, algo que não é trivial num país continental como o Brasil.

Tabela 2: Benefícios e Serviços Sociais Públicos Ofertados. Brasil: 2002 e 2013.

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013	2018
ASSISTÊNCIA SOCIAL			
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões	13,95 milhões
Beneficiários do BPC e RMV3	2,3 milhões	4,2 milhões	4,6 milhões
PREVIDÊNCIA			
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões	30,3 milhões
TRABALHO E RENDA			
Beneficiários do Seguro Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões	6,24 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)	22,4
SAÚDE			
Procedimentos Ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões	
Atendimentos na Atenção Básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões	
Atendimentos na Atenção Especializada	146,4 milhões	447,0 milhões	
Internações Eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões	
Internações de Urgência	10,6 milhões	9,1 milhões	
EDUCAÇÃO			
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões	8.745.184
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	33,3 milhões	24,7 milhões	27.183.970
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões	1.549.913 (anos iniciais) 1.005.689 (anos finais)
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões	7.709.929
Pnae - Alunos Beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões	41,0 milhões
PNLD - Livros Didáticos Adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões	144,2 milhões
Pnate - Alunos Beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões	4,38 milhões

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013	2018
Caminho da Escola - Ônibus Adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)	1987
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675	1.791.806
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)	8,290 milhões (2017)
Fies - Contratos Firmados	65.921	559.896	82,3 mil contratos em 2018
Prouni - Bolsas Ocupadas	95.612 (2005)	177.284	329.180 (em 2016)
DESENVOLVIMENTO URBANO			
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão	527.115
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO			
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões	1,7 milhão

Fonte: Ministério do Planejamento, Relatório de Avaliação Anual do PPA, vários anos. Elaboração própria.

Claro está que, para tais resultados positivos no cômputo geral das políticas públicas implementadas desde a CF-1988, houve forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento da arrecadação (entre 2003 e 2013, sem a criação de novos impostos e sem aumento de alíquotas dos impostos já existentes), aumento do orçamento e da sua respectiva execução físico-financeira, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado do setor público federal.

Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento per capita. Disso não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem serem necessários e urgentes novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental.

Dito de outra maneira: significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade, eliminando ou mitigando os grandes e históricos problemas nacionais). Ou seja: grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do Planejamento Público (e não da Gestão pura e simples)! Mas planejamento entendido aqui como processo tecnopolítico necessário e orientado para uma maior e melhor capacidade de governar.

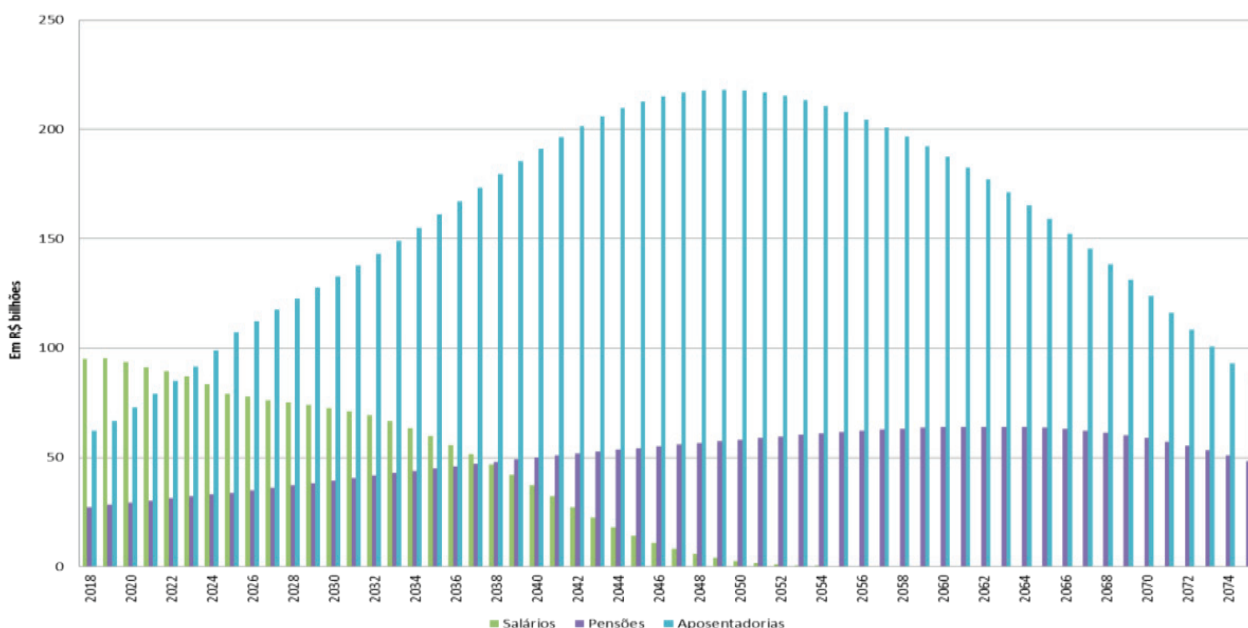
2.4 – O RPPS federal é insustentável?

Se há uma constante nas inúmeras reformas previdenciárias pelas quais o país passou desde a promulgação da Constituição em 1988, é que todas elas estiveram focadas ou afetaram profundamente a aposentadoria dos servidores federais, que desde 2013, para todos os efeitos, foi igualada a dos trabalhadores do setor privado.

A lógica administrativa das aposentadorias e pensões no serviço público deu lugar, já em 1993, à lógica contributiva com a obrigatoriedade da contribuição previdenciária do servidor (EC 03/1993). Depois disso, com a EC 20/1998, o requisito de tempo para aquisição da aposentadoria passou do tempo de serviço para tempo de contribuição. Já a EC 41/2003 pôs fim à integralidade e paridade além de instituir a contribuição de inativos e pensionistas. Por fim, a Lei 12.618/2012 regulamentou dispositivo da EC 41/2003 que estabeleceu, a partir de 2013, teto para aposentadorias e pensões igual ao do RGPS e criou a previdência complementar do servidor público federal.⁸

Desse modo, em termos de necessidade de financiamento, o gasto previdenciário ligado ao RPPS civil foi equacionado no longo prazo. Tal como demonstram os gráficos abaixo, não há déficit permanente. O que já há, com as regras vigentes, portanto sem a aplicação de novas regras propostas pela EC-06/2019, é uma situação de equacionamento atuarial praticamente absoluto no que se refere ao RPPS.

Gráfico 13: Projeções Atuariais das Remunerações e Benefícios.⁹ Em R\$ Corrente de 2017

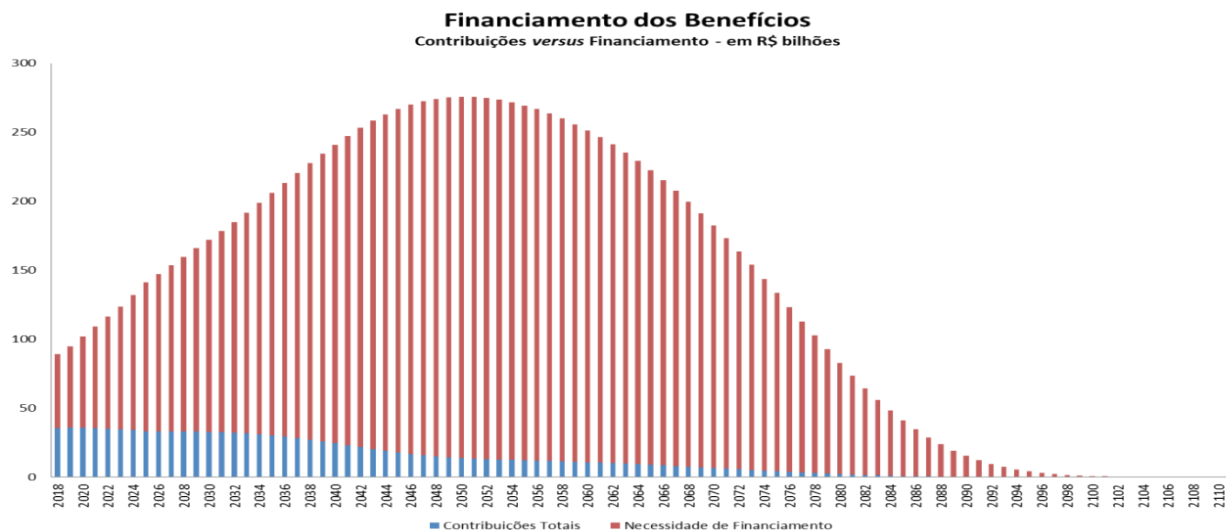


Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS da União. Ministério da Fazenda – MF, Secretaria de Previdência – SPREV, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, Coordenação-Geral de Atuação, Contabilidade e Investimentos – CGACI, 2018.

⁸ Para uma análise em detalhes destas mutações, ver Nota Técnica Dieese n. 181/2017.

⁹ No gráfico 13 é apresentada a projeção de evolução da folha de remuneração dos servidores ativos e das folhas de benefícios de aposentadorias e pensões, sem reposição (apenas geração atual), em valores nominais sem o efeito do desconto da taxa de juros e com o impacto das taxas de inflação, em conformidade com a Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, do dia 27 de março de 2018.

Gráfico 14: Relação entre os valores das contribuições esperadas dos servidores, aposentados e pensionistas da União e os valores dos benefícios a serem pagos.¹⁰



Fonte: Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS da União. Ministério da Fazenda – MF, Secretaria de Previdência – SPREV, Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos – CGACI, 2018.

Não obstante, para além da equalização atuarial em curso, é preciso ponderar que *déficit* é um conceito contábil que se calcula como a diferença entre receitas e despesas correntes, dentro de um determinado horizonte temporal, por exemplo, um dia, um mês, um ano civil. Faz mais sentido quando aplicado às finanças pessoais ou empresariais, pois nesses casos as alternativas de financiamento para déficits persistentes estão reduzidas a poucas opções, tais como: corte de despesas, aumento de receitas, venda de ativos e empréstimos. As garantias desses empréstimos também estão limitadas por critérios ligados ao valor presente estimado dos ativos e fluxos de renda já existentes e daqueles estimados para o futuro, e por critérios atuariais aplicados ao horizonte de sobrevivência das pessoas, famílias ou empresas.¹¹

¹⁰ O gráfico 14 representa a relação entre os valores das contribuições esperadas dos servidores, aposentados e pensionistas da União e os valores dos benefícios a serem pagos, para a massa atual de segurados, sem reposição (apenas geração atual), em valores nominais sem o efeito do desconto da taxa de juros e com o impacto das taxas de inflação, em conformidade com a Grade de Parâmetros da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda, do dia 27 de março de 2018. A diferença entre as contribuições e os benefícios representa a necessidade de financiamento que precisará ser coberta por repasses do Tesouro.

¹¹ No caso do setor público, as garantias oferecidas, seja para empréstimos novos, seja para emissão ou rolagem de dívida pública, são muito mais amplas e complexas que as garantias passíveis de aceitação por parte de empresas e famílias. Além das garantias formais e objetivas em termos de ativos físicos (já existentes ou ainda a serem explorados, tais como empreendimentos e reservas naturais de todos os tipos), o setor público oferece ainda fluxos esperados de renda calculáveis mediante investimentos específicos ou mera sinalização de investimentos passíveis de interesse pelos investidores privados. O próprio projeto de desenvolvimento em construção, ainda que abstrato ou subjetivo sob vários aspectos, a confiança geral e as expectativas dos agentes econômicos e atores sociais nesse projeto convertem-se, ao fim e ao cabo, em garantia de solvabilidade do setor público frente ao mercado. Com relação ao horizonte temporal de realização de tais empréstimos ou endividamento, sendo o Estado nacional, a princípio, um ente de existência longa ou indeterminada, não há, no caso do setor público, nada que implique em uma data definitiva a futuro para zeragem de seus passivos. Razão pela qual, no limite, o setor público pode – e efetivamente assim o faz – conviver indefinidamente em situação de endividamento contábil formal, desde que, para tanto, consiga manter sob controle as expectativas e a confiança dos agentes econômicos e atores sociais relevantes em sua capacidade de garantir solvabilidade, conversibilidade e perenidade da dívida pública ao longo do tempo.

No caso do setor público, o conceito mais adequado, do ponto de vista das finanças públicas e da natureza das funções públicas, as quais visam não o lucro nem a reprodução individual ou familiar, mas sim o desenvolvimento nacional e o bem-estar coletivo, é o conceito de **necessidade de financiamento da despesa pública**. A despesa pública pode e deve ser financiada com recursos provenientes do conjunto das fontes tributárias possíveis na economia, sendo preciso buscar sempre o máximo de progressividade tributária pelo lado da arrecadação com o máximo de redistributividade fiscal pelo lado do gasto. Essa é, aliás, uma condição necessária para que as políticas públicas em geral (inclusive as políticas de pessoal) cumpram papéis satisfatórios em termos de desempenho econômico (eficiência e economicidade) e combate às desigualdades sociais (eficácia e efetividade).

O financiamento das despesas com pessoal inativo no setor público brasileiro não deveria, portanto, fugir a essa regra geral. Significa dizer que tal despesa pode e deve ser financiada não só com as contribuições individuais dos próprios servidores sobre suas respectivas folhas salariais, como também com recursos gerais do orçamento público. Neste caso, tanto melhor se forem oriundos de uma estrutura tributária progressiva. Se os salários dos servidores ativos são pagos com os recursos tributados da sociedade, porque haveria que ser diferente com os direitos laborais e previdenciários dos mesmos?

2.5 – A estabilidade do funcionalismo é um privilégio e é absoluta?

O regime jurídico dos servidores públicos civis (RJU) consiste em um conjunto de regras de direito público que trata dos meios de acessibilidade aos cargos públicos, da investidura em cargo efetivo e em comissão, das nomeações para funções de confiança, dos deveres e direitos dos servidores, da promoção e respectivos critérios, do sistema remuneratório, das penalidades e sua aplicação, do processo administrativo e da aposentadoria.

A estabilidade do servidor no cargo para o qual ingressou via concurso público é um direito fixado no arranjo jurídico brasileiro. Um direito, uma prerrogativa que busca a preservação no tempo das próprias funções de Estado e a proteção do servidor contra o arbítrio político indevido. A estabilidade visa antes de tudo o interesse público. Neste sentido, ao falarmos do tema emprego público, estamos na realidade falando de parcela não desprezível de postos de trabalho criados por decisão e demanda política do Estado, com vistas tanto a uma ocupação institucional condizente do poder público, como visando ao incremento de uma das capacidades estatais fundamentais na contemporaneidade para a colocação em operação, pelo território nacional, de políticas públicas de vários tipos e abrangências.

Desta feita, o emprego público tende a ser não apenas um emprego de qualidade e dignidade elevadas no espectro total de ocupações em uma sociedade emergente como a brasileira, como ainda se reveste de atribuições e competências algo distintas daquelas que prevalecem no mundo das contratações privadas. De um lado, sendo o Estado o empregador em primeira instância, há obviamente a necessidade de que se cumpram todos os requisitos legais e morais mínimos à contratação e manutenção desses empregos sob sua custódia e gestão. Requisitos esses que dizem respeito, basicamente, às condições gerais de uso (jornada padrão), remuneração (vencimentos equânimes), proteção (saúde, segurança e seguridade nas fases ativa e pós-laboral),

representação (sindicalização e demais direitos consagrados pela OIT) e acesso à justiça contra arbitrariedades porventura cometidas pelo Estado-empregador.

De outro lado, há distinções claras relativamente aos empregos do setor privado, dada a natureza pública dessas ocupações que se dão a mando do Estado e a serviço da coletividade, cujo objetivo último não é a produção de lucro, mas sim a produção de bem-estar social. Neste particular, cabe destacar quatro fundamentos históricos do emprego público presentes em maior ou menor medida nos Estados Nacionais contemporâneos, a saber:

- i. **A estabilidade na ocupação**, idealmente conquistada por critérios meritocráticos em ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social, para a proteção contra arbitrariedades cometidas pelo Estado-empregador;¹²
- ii. **A remuneração adequada e previsível** ao longo do ciclo laboral;
- iii. **A qualificação elevada e a capacitação permanente** no âmbito das funções precípuas dos respectivos cargos e organizações; e
- iv. **A cooperação (ao invés da competição) interpessoal e intra/inter organizacional** como critério de atuação e método primordial de trabalho no setor público.

A **estabilidade na ocupação** remonta a uma época na qual os Estados nacionais, ainda em formação, precisaram, para sua própria existência e perpetuação (isto é, consolidação interna e legitimação externa) transitar da situação de recrutamento mercenário e esporádico para uma situação de recrutamento, remuneração, capacitação e cooperação junto ao seu corpo funcional que, gradativamente, foi deixando de estar submetido exclusivamente às ordens feudais e reais, para assumir, crescentemente, funções estatais permanentes e previsíveis em tarefas ligadas, portanto, às chamadas funções inerentes dos Estados Capitalistas modernos e contemporâneos.

O inverso disso, ou seja, o receituário liberal-gerencialista em defesa da flexibilidade quantitativa como norma geral, por meio da possibilidade de contratações e demissões rápidas e fáceis no setor público, insere os *princípios da rotatividade e da insegurança radical* não apenas aos servidores que pessoalmente apostaram no emprego público como estratégia e trajetória de realização profissional, mas sobretudo a insegurança da sociedade (e do mercado) na capacidade do Estado em manter a provisão de bens e serviços públicos de forma permanente e previsível ao longo do tempo. **Permanência e previsibilidade são duas características fundamentais das políticas públicas e da própria razão de existência e legitimação política do Estado, algo que apenas pode estar garantido por meio da garantia da estabilidade do seu corpo funcional**, além de outros fatores.

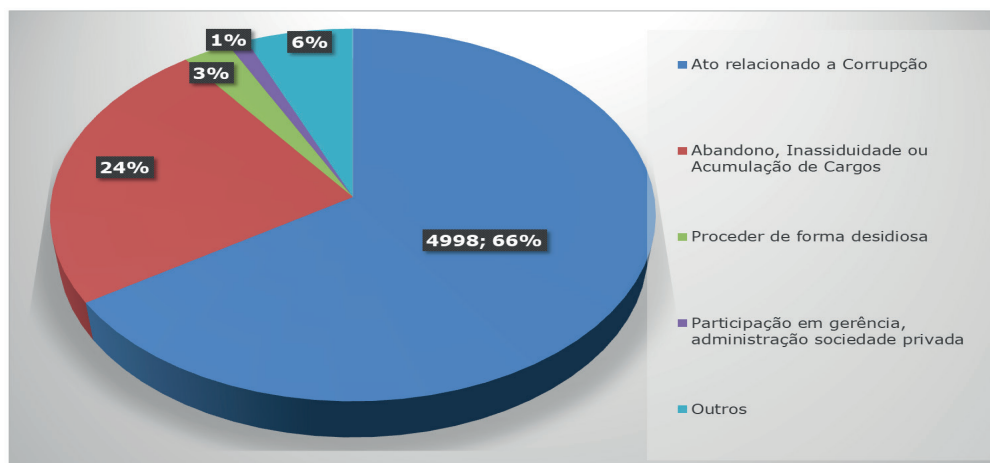
12 O critério weberiano-meritocrático de seleção de quadros permanentes e bem capacitados (técnica, emocional e moralmente) para o Estado depende de condições objetivas ainda longe das realmente vigentes no Brasil, quais sejam: ambiente geral de homogeneidade econômica, republicanismo político e democracia social. Apenas diante de tais condições é que, idealmente, o critério meritocrático conseguiria recrutar as pessoas mais adequadas (técnica, emocional e moralmente), sem viés dominante ou decisivo de renda, da posição social, da herança familiar ou da influência política.

Além desta, outra das razões para a estabilidade relativa dos servidores e do ingresso no setor público se dar crescentemente pelo **mérito**, mediante concursos públicos e sob a guarida de um regime estatutário e jurídico único, é que assim se evita, justamente, que sob qualquer tipo de comando tirânico ou despótico (*ainda que “esclarecido”!*), se produza qualquer tipo de partidarização ou aparelhamento absoluto do Estado. No caso brasileiro, sob as regras vigentes desde a CF-1988, há garantia total de pluralidade de formações, vocações e até mesmo de afiliações políticas, partidárias e ideológicas dentro do Estado nacional, bem como garantia plena do exercício de funções movidas pelo interesse público universal e sob controle tanto estatal-burocrático (Lei n. 8.112 e controles interno e externo dos atos e procedimentos de servidores e organizações) como controle social direto, por meio, por exemplo, da Lei de Acesso a Informações (LAI), entre outros mecanismos.

Além dessas, no campo da transparência e do combate à corrupção, destaque deve ser dado ao empoderamento dos órgãos de fiscalização e controle, que ganharam autonomia operacional, e a uma legislação recente sem a qual seria impossível identificar, denunciar e punir assaltos aos cofres públicos, assim como realizar operações especiais como a Lava Jato, um consórcio entre Ministério Público Federal, Justiça Federal e Polícia Federal. Estão entre essas leis, todas incorporadas ao ordenamento jurídico nos últimos anos, as seguintes: i) Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009, conhecida como Lei Capiberibe); ii) Lei de Captação de Sufrágio, que aceita a evidência do dolo para efeito de cassação de registro e de mandato (Lei nº 12.034/2009); iii) Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010); iv) Atualização da Lei de Combate à Lavagem de Dinheiro (Lei nº 12.683/2011); v) Lei de Conflito de Interesses (Lei nº 12.813/2013); vi) Lei de Responsabilização da Pessoa Jurídica, ou Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013); vii) Lei da Delação Premiada, ou a lei que trata de Organizações Criminosas (Lei nº 12.850/2013); e viii) Emenda Constitucional do voto aberto na cassação de mandatos e apreciação de vetos (EC nº 76/2013).

Ou seja, nos regramentos já existentes para delimitação da ocupação no serviço público, estão previstas possibilidades de avaliação e de monitoramento da atividade do agente público, além da aplicação de um amplo rol de sanções administrativo-disciplinares, que podem culminar com a expulsão de servidores estatutários da administração pública federal, em amplo espectro. Entre 2003 e julho de 2019 estão contabilizadas 7.588 punições expulsivas aplicadas a servidores estatutários do Poder Executivo Federal, cerca de 500 ao ano. Quanto às suas fundamentações, 64% dessas expulsões devem-se a atos relacionados à corrupção; 26% por abandono de cargo, inassiduidade ou acumulação ilícita de cargos; os demais 10% estão divididos entre desídia (3%), participação em gerência ou administração de empresas (1%) e ainda outras razões e motivos variados (6%), cf. Gráfico 15.

Gráfico 15: Punições expulsivas aplicadas a estatutários no âmbito da administração pública federal, por fundamentação, entre 2003 e jun/2019, em %.



Fonte: Cadastro de Expulsões da Administração Federal (CEAF), Controladoria Geral da União (CGU).

Base: total de expulsados, 7.588. Desde 2003 até junho 2019.

Por sua vez, a **remuneração adequada e previsível** no tempo é condição de segurança financeira e de estabilidade emocional dos servidores, fatores necessários a qualquer pessoa inserida em uma relação de trabalho que apenas existe e se realiza em função do Estado, em favor da coletividade e em caráter permanente. Desta maneira, ela precisa ser adequada e previsível não apenas para que o servidor goze de segurança financeira e estabilidade emocional no desempenho de suas funções, dificultando ao máximo que ele possa sofrer qualquer tipo de assédio moral, captura externa, tentativa de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção, como que ele tenha que de suas funções precípuas se dispersar, prejudicando com isso o seu desempenho profissional no cargo público e, por extensão, o desempenho institucional satisfatório da sua organização junto à população.

É claro que tais fatores são também importantes para as relações capital-trabalho no mundo dos negócios, razão pela qual o processo histórico de regulação social do trabalho incorporou tais temas na defesa de contratos por tempo indeterminado, remunerações mínimas garantidas, pleora de benefícios e direitos laborais e sociais, negociações coletivas, direito de greve, acesso à justiça etc. Porém, diferentemente da ocupação no setor público, as ocupações no setor privado, mesmo aquelas contratadas sob o amparo das leis de proteção laboral e social vigentes, estão mais fortemente sujeitas aos ciclos econômicos e às discricionariedades e – por vezes – arbitrariedades dos empregadores. No mundo dos negócios, reinam – infelizmente de modo quase naturalizado nas sociedades capitalistas contemporâneas, sobretudo naquelas subdesenvolvidas como a brasileira – relações assimétricas e muitas vezes desumanas de poder, razão pela qual a regulação pública (externa e coercitiva) exercida pelo Estado, por meio do sistema de justiça, sobre as relações capital-trabalho, é tão necessária, ainda que insuficiente, para mitigar ou contra arrestar as tendências abusivas, predatórias ou socialmente injustas que em geral as caracterizam.

Já no âmbito do setor público, lugar por excelência da esfera pública, as relações laborais não são do tipo capital-trabalho, são relações estatutariamente assentadas no pressuposto da igualdade formal e real entre indivíduos e destes com o Estado-empregador, ente que representa a própria sociedade coletivizada. Nem por isso, como se sabe, prescindem de praticamente os mesmos direitos e deveres consagrados ao emprego assalariado típico, e também de semelhantes aparatos burocráticos de justiça, defesa e garantia de direitos em suas relações com o Estado-empregador.

Diante do exposto, fica clara a razão pela qual a proposta liberal-gerencialista de transformar a remuneração (fixa, adequada e previsível) do servidor público em uma remuneração flexível, contendo uma parte fixa mínima e uma outra variável, remunerada na forma de bônus extra por desempenho individual, afronta os princípios supra-citados da segurança financeira e da estabilidade emocional. Uma vez implementadas no setor público, propostas de remuneração flexível tenderão a fazer aumentar – *ao invés de diminuir!* – a insegurança financeira e a instabilidade emocional dos servidores afetados, deixando-os mais expostos a vivenciarem situações de assédio moral, captura externa, tentativas de extorsão ou qualquer outro tipo de corrupção ativa ou passiva no desempenho de suas funções. Deste modo, ao invés de estimular um maior e melhor desempenho individual, ou incrementar a produtividade própria ou organizacional, medidas dessa natureza tenderão, na verdade, a acirrar a competição interna e a deteriorar as condições pessoais e coletivas de sanidade e salubridade no ambiente de trabalho.

Da mesma maneira que a remuneração, também no caso da qualificação e da capacitação, as propostas liberais-gerencialistas aparecem como insatisfatórias e contraproducentes ao bom desempenho pessoal e agregado do setor público. No setor público, devido tanto à amplitude de temas ou novas e inescapáveis áreas programáticas de atuação governamental, como à complexidade das mesmas em contextos de heterogeneização global e acirramentos nacionais e regionais crescentes, qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional são exigências do mundo atual aos Estados nacionais soberanos.

Ambas as exigências – **qualificação elevada desde o início nas carreiras e processo contínuo de capacitação pessoal e organizacional** – colocam desafios imensos às políticas públicas de pessoal e sugerem atrelamento de fases e tratamento orgânico aos novos servidores desde a seleção por concurso, trilhas de capacitação e alocação funcional que combinem as vocações e interesses individuais com as exigências organizacionais de profissionalização da função pública, passando ainda pelas dimensões da progressão na carreira, da remuneração adequada e previsível em cada nível, dos critérios e condições de acompanhamento e avaliação, até o momento da aposentação. Tal política de pessoal no setor público, porque abrangente e complexa, apenas pode ser realizada sob a égide de abordagens holísticas, visando formar servidores críticos e conscientes da realidade brasileira em suas diversas dimensões. O aumento de produtividade e a melhoria de desempenho institucional agregado do setor público será resultado desse trabalho difícil e demorado de profissionalização da burocracia pública. Algo muito distinto da lógica liberal-gerencialista que prima pela oferta de incentivos individuais à capacitação do servidor, induzindo-o a um processo de especialização acrítica e a uma lógica concorrencial nefasta de progressão funcional na carreira.

Por fim, mas não menos importante, **a cooperação interpessoal e intra/inter organizacional** emerge como corolário dos atributos e fundamentos anteriores, colocando-se – ao invés da competição – como critério substancial de atuação da administração pública e método primordial de gestão do trabalho no setor público. No setor privado, a competição, disfarçada de cooperação, é incentivada por meio de penalidades e/ou estímulos individuais pecuniários (mas não só) no ambiente de trabalho, em função da facilidade relativa com a qual se pode individualizar o cálculo privado da produtividade, dos custos e ganhos monetários por trabalhador.

No setor público, ao contrário, a operação de individualização das entregas (bens e serviços) direcionadas direta e indiretamente para a coletividade é tarefa metodologicamente difícil, ao mesmo tempo que política e socialmente indesejável, simplesmente pelo fato de que a função-objetivo do setor público não é produzir valor econômico na forma de lucro, mas sim gerar valor social, cidadania e bem-estar de forma equânime e sustentável ao conjunto da população por todo o território nacional. Por esta e outras razões, portanto, a cooperação (ao invés da competição) é que deveria ser incentivada e valorizada no setor público, local e ator por excelência da expressão coletiva a serviço do universal concreto.

Em suma, uma coisa é aperfeiçoar instrumentos existentes de avaliação, ética, conduta, desempenho, o que sempre é e será bem-vindo; outra bem diferente, e que deve ser evitada, é sob os mantras do ajuste fiscal a qualquer preço e da produtividade sujeitar o servidor à demissão por subjetividade das chefias e arbítrio dos governantes.

2.6 – O dinheiro do governo acabou?

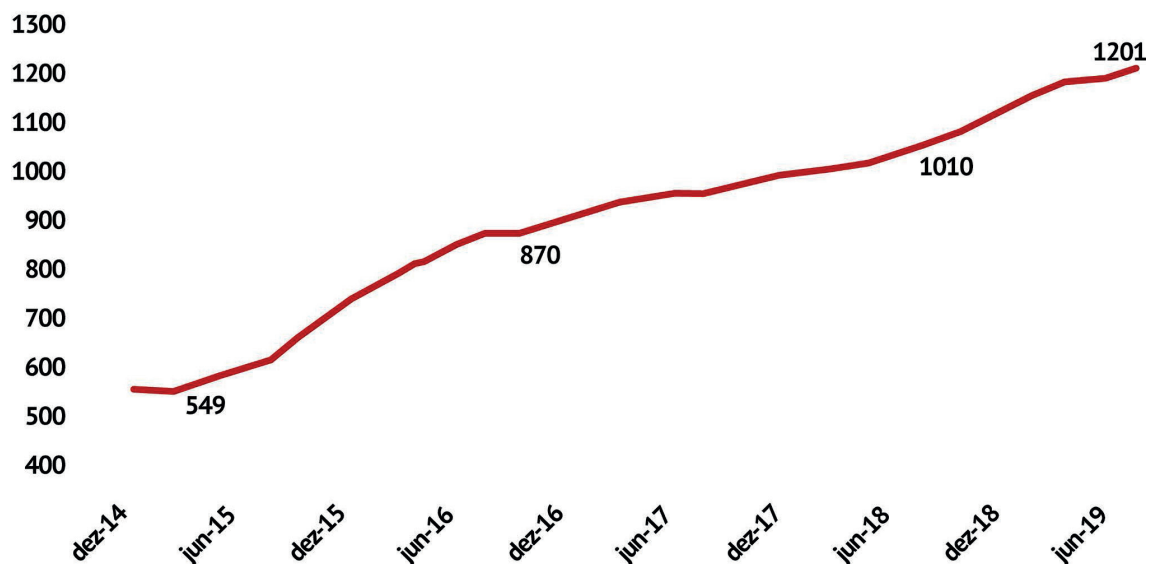
As políticas de austeridade tratam as finanças públicas e o orçamento público como sendo similares às finanças domésticas e ao orçamento familiar, de modo que ambos, setor público e famílias, deveriam operar segundo o preceito do orçamento sempre equilibrado ou superavitário. Se não agirem assim, governo e famílias, em algum momento “o dinheiro acaba”!

Considerar que o orçamento público funciona como o doméstico é uma abordagem simplista como também equivocada, ao não considerar que o governo, diferentemente de famílias e empresas, pode, por exemplo, incrementar ou reduzir suas receitas por meio de alterações nos tributos. Ademais, não leva em conta que uma parte dos gastos públicos retorna para o governo sob a forma de impostos, e que estes mesmos gastos, pelo volume e qualidade, podem agir favoravelmente sobre a atividade econômica de modo a ampliar a própria base arrecadatória. Famílias e empresas, por fim, ao contrário do governo, não emitem moeda e nem títulos públicos, bem como não controlam a taxa de juros sobre suas dívidas, como faz o Banco Central.

Desta maneira, a equiparação entre o setor público e as finanças domésticas é, portanto, falaciosa, e seu objetivo é limitar o papel e a importância da política fiscal para o crescimento ou a atenuação dos efeitos dos ciclos econômicos, especialmente em momentos de retração ou recessão econômica. Como pode o dinheiro do governo ter acabado se o Tesouro contava em 2019 com cerca de R\$ 1,2 trilhão em caixa? O Governo Central, por seu turno, que inclui o Banco Central, ainda possui mais de US\$ 380 bilhões em reservas internacionais, o

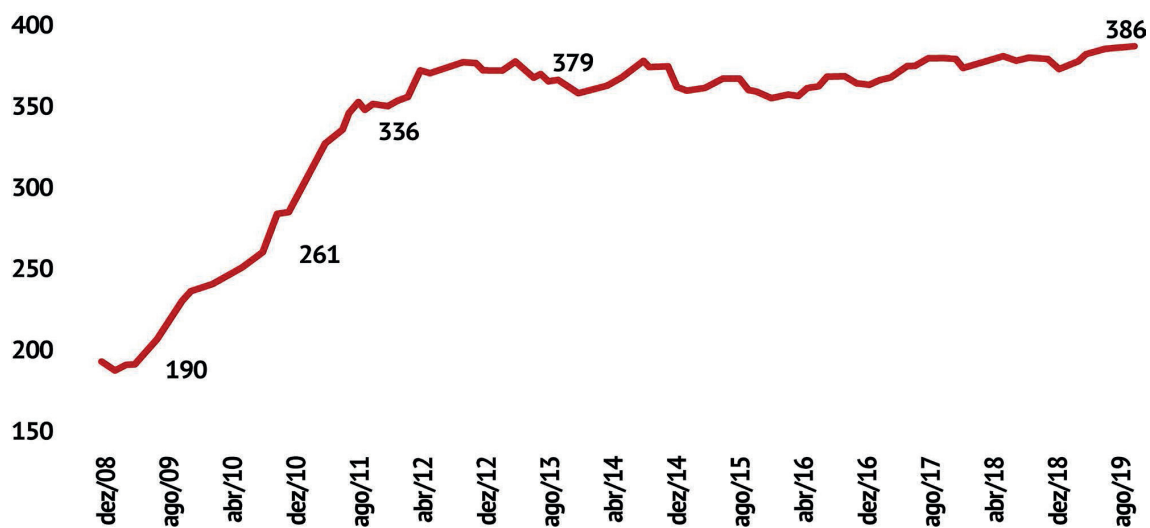
equivalente a outros R\$ 1,5 trilhão em direitos a receber da maior economia do mundo, os EUA, sendo o Governo Central brasileiro, portanto, credor do governo norte-americano – Gráficos 16 e 17.

Gráfico 16: Conta Única do Governo Federal (saldo médio em 12 meses, em R\$ bilhões).



Fonte: BCB

Gráfico 17: Reservas Internacionais (US\$ bilhões).



Fonte: BCB

É importante fixar: as restrições ao gasto no Brasil, um país que emite sua própria moeda e cujo governo é credor internacional, são auto impostas pela legislação que sempre se pode alterar, como no caso da LDO, que fixa a meta de resultado primário anualmente, ou do teto de gastos, que precisará ser flexibilizado sob pena de deixarmos de pagar aposentadorias e paralisarmos completamente a máquina, ou da chamada “regra de ouro”

que, a propósito, já foi alterada em 2019 para que o “dinheiro não acabasse” para o Bolsa Família, benefícios aos idosos e outras despesas correntes.¹³

O dinheiro do governo, portanto, não acabou nem acabará, mas as regras fiscais brasileiras, excessivamente rígidas, o impedem de gastar num momento em que a economia, depois de vários anos de crise, ainda não logrou recuperar o nível de renda de 2014.

2.7 – As reformas da previdência, administrativa e microeconômicas vão recuperar a confiança dos investidores privados, o crescimento e o emprego?

Como vimos acima, o discurso usual na defesa de políticas de austeridade trata o orçamento público como sendo similar ao orçamento familiar, de modo que ambos os casos – tratados como similares em termos de estrutura e funcionamento – deveriam operar segundo o preceito de orçamento equilibrado ou superavitário.

Por isso, na visão liberal, reformas da previdência e administrativas seriam fundamentais, pois ao apontar para uma redução do gasto público, transmitiriam ao mercado e agentes econômicos relevantes a sensação de solvabilidade e confiança na gestão da dívida pública. Medidas de austeridade seriam, portanto, o instrumento e a solução para restaurar a confiança empresarial e, com isso, estabelecer fundamentos para o crescimento econômico. Essa relação entre austeridade governamental e confiança dos investidores é um mantra constante nos discursos correntes, o que tem levado governos a implementar reformas e políticas contracionistas – acompanhadas de recessão, estagnação ou mesmo deflação – em todo o globo.

Não por outra razão, vão se avolumando opiniões contrárias a essa ideia. Economistas estrangeiros de grande influência internacional, e mesmo alguns brasileiros de formação liberal vêm afirmando que essa crença na austeridade como fim em si mesmo está assentada em suposições teórica e empiricamente equivocadas. As evidências e estatísticas disponíveis mostram que os países que seguiram o receituário da austeridade cresceram menos e/ou saíram mais tardiamente de situações de crise econômica.

Ao contrário, países que adotam políticas econômicas que combinam virtuosamente o gasto público (gastos correntes e investimentos) com incentivos corretos, segurança jurídica e perspectiva econômica positiva, conseguem mobilizar complementarmente os investimentos privados no sentido de um crescimento econômico mais elevado e sustentável – Quadro 1.

13 Para uma discussão acerca de significados e alternativas à rigidez das regras fiscais auto impostas pelo governo brasileiro desde a LRF, ver importante artigo de Márcio Gimene, O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal. RBPO, Vol. 9 Número 1 (2019).

Quadro 1: Relação entre Ajuste Fiscal (contracionista X expansionista) e Crescimento Econômico após ajuste.

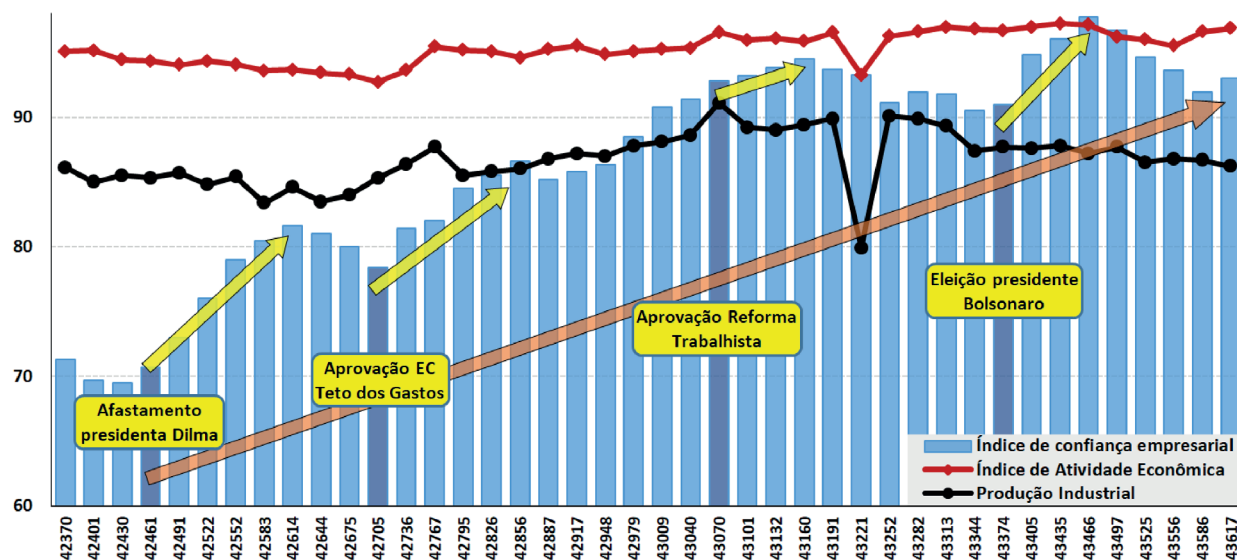
	MAIS CRESCIMENTO Crescimento econômico maior após ajuste	MENOS CRESCIMENTO Crescimento econômico menor após ajuste
MAIS AUSTERIDADE Política fiscal contracionista = retração / esterilização do gasto real	Irlanda (1987) Noruega (1983)	Finlândia (2000) Grécia (2005, 2006) Noruega (1979)
MENOS AUSTERIDADE Política fiscal expansionista = expansão / reorientação do gasto real	Espanha (1986,1987) Finlândia (1996,1998) Grécia (1976) Irlanda (1976, 1988, 1989) Holanda (1996) Noruega (1996) N. Zelândia (1993, 1994, 2000) Portugal (1986,1988, 1995) Suécia (2004)	Finlândia (1973) Irlanda (2000) Noruega (1980)

Fonte: Alesina e Ardagna (2010), apud Rossi, Dweck e Arantes, 2018: 23. Elaboração própria

No caso brasileiro, como se vê pelo Gráfico 18, apesar do índice de confiança empresarial ter crescido desde a deposição de Dilma, da aprovação da EC 95/2016 referente ao teto de gastos, da reforma trabalhista e da eleição de Bolsonaro à Presidência, o fato concreto é que os índices de atividade econômica e da produção industrial permanecem estagnados ou declinantes em todos os casos. Por isso, nada assegura que Reformas da Previdência e Administrativa centradas na redução de direitos, arrocho salarial e em demissões melhorem este quadro. Pelo contrário, devem agravá-lo, ou na melhor das hipóteses instaurar a estagnação com retrocesso social como o novo normal brasileiro.

Gráfico 18:

Índice de confiança empresarial¹, Índice de Atividade Econômica² e Produção Industrial³
séries com ajuste sazonal



¹: ICE/FGV. Síntese dos índices de confiança na indústria, serviços, comércio e construção

²: IBC-Br, Banco Central. Média 2012=100 (transformado)

³: Produção física industrial, PIA/IBGE. Média 2012=100

fonte: ICE/FGV, IBC-Br/BCB e PIA/IBGE

Elaborado por Emilio Chernavskya

Portanto, para evitar isso, o orçamento público deve seguir uma lógica diversa do orçamento familiar, pois enquanto nas crises as famílias precisam contrair suas despesas, o governo deve ampliá-las de modo a contrabalançar a retração e o pessimismo que o setor privado difunde pela economia.

3. Conclusões: outra Reforma Administrativa é necessária e possível.

A Reforma Administrativa do Governo Federal, como visto, centra-se fundamentalmente na redução do tamanho do Estado e na compressão do gasto público, daí derivando as medidas de congelamento e redução da remuneração, avaliação do desempenho individual para demissão de servidores, redução radical do número de carreiras e cerceamento da atividade sindical no serviço público. Em essência, tais propostas carecem de compreensão sistêmica sobre os condicionantes e determinantes do desempenho estatal no campo das políticas públicas, algo que foi apresentado acima e pode ser resumido pelo Quadro 2.

Quadro 2: Reforma Administrativa Republicana e Democrática X Reforma Administrativa Liberal-Gerencialista do Governo Federal

REFORMA REPUBLICANA E DEMOCRÁTICA	REFORMA LIBERAL-GERENCIALISTA
Estabilidade funcional e proteção contra arbitrariedades.	Flexibilidade quantitativa por meio da expansão das possibilidades de demissão.
Remuneração adequada e previsível ao longo do ciclo laboral.	Flexibilização remuneratória e redução das despesas com funcionalismo.
Qualificação elevada e capacitação permanente atrelada à progressão e interesse público.	Responsabilização individual pela capacitação e pela progressão funcional.
Cooperação interpessoal e intra/inter organizacional como fundamento do processo de trabalho no setor público.	Promoção da competição interpessoal e da concorrência intra/inter organizacional.
Liberdade de organização e autonomia de atuação sindical	Obstaculização da organização e da atuação sindical

Fonte: Elaboração própria.

Em linha oposta, visando alargar o horizonte de discussões e de proposições sobre o tema, indicamos abaixo algumas diretrizes gerais para, posteriormente, avançarmos no detalhamento técnico e jurídico adequado a uma Reforma Administrativa de índole republicana e democrática, voltada para um serviço público efetivo e de qualidade, condição *sine qua non* para o próprio desenvolvimento nacional em suas dimensões geopolítica, econômica, social, ambiental e institucional.

- i. Medidas para conferir *mais e melhor transparência dos processos decisórios* intragovernamentais e nas relações entre entes estatais e privados, bem como sobre resultados intermediários e finais dos atos de governo e das políticas públicas de modo geral. Este é um dos principais campos de atuação republicana contra a visão moralista e punitivista de combate à corrupção no país.¹⁴
- ii. Medidas para *democratização da gestão pública*: reforço dos princípios e mecanismos ligados ao mérito, à transparência, à autonomia, à mobilidade e à responsabilidade, tanto em nível individual como organizacional.

14 No tocante à corrupção, a concepção neoliberal que tem sido predominante no Brasil criminaliza a política, legitima a adoção de leis, procedimentos e jurisprudências de exceção, prega a entrega do patrimônio público e dos serviços essenciais para o controle das grandes empresas privadas. Mas os brasileiros finalmente estão tomando consciência de que este caminho antidemocrático e antirrepublicano leva, ao contrário da visão simplista e punitivista, ao máximo de corrupção. Isto porque a corrupção não diz respeito especificamente ao Estado e à dimensão política do poder, mas sim às relações espúrias que se estabelecem entre interesses privados / privatistas e o Estado / esfera pública. Dito assim, a corrupção não é importante apenas na explicação da formação do Estado nacional, mas está também vinculada ao problema da desigualdade na medida em que esta é historicamente (re)produzida e mantida, essencialmente, pela corrupção do poder. Desta maneira, a luta contra a corrupção deve ser concebida de modo subordinado ao aprofundamento do caráter democrático e republicano do Estado brasileiro.

- iii. Medidas para *aperfeiçoamento cotidiano da gestão pública*: instauração e difusão de novas tecnologias de informação, gestão e comunicação intra e inter pessoais e organizacionais no âmbito do setor público e em suas relações com o mercado e a sociedade.
- iv. Medidas para estimular *mais participação social e melhor controle público sobre os poderes da União (Executivo, Legislativo, Judiciário) e Ministério Público*, nos três níveis da federação. O empoderamento social no âmbito de conselhos e outras instâncias de compartilhamento de poder no âmbito dos três poderes constitucionais (e Ministério Público) é condição fundamental para o reequilíbrio de poder e valorização da esfera pública no país.
- v. Medidas de *recuperação e ativação das capacidades estatais de planejamento governamental e de ordenação estratégica dos investimentos* e demais decisões das empresas estatais. Neste particular, é preciso compatibilizar a sustentabilidade empresarial de longo prazo com a função social pública das estatais, já que a eficiência microeconômica de curto prazo não pode estar acima da eficácia macroeconômica e da efetividade social no médio e longo prazos.
- vi. Medidas de *profissionalização e valorização da ocupação no (e do) serviço público*, tais que uma verdadeira política de recursos humanos para o setor público brasileiro – que leve em consideração de modo articulado e orgânico as etapas de seleção, capacitação, alocação, remuneração, progressão e aposentação – esteja ancorada e inspirada pelos valores e princípios da república, da democracia e do desenvolvimento nacional.

Com tal conjunto de reformas sugeridas acima, o Estado nacional recupera poder e centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta ao futuro. Tais questões – e certamente outras mais – são cruciais para aprimorar o debate contemporâneo sobre a Reforma do Estado necessária ao desenvolvimento brasileiro ainda no século XXI. As eventuais respostas dependem de uma compreensão adequada acerca do papel do Estado como promotor e provedor do desenvolvimento e têm nas reformas sugeridas acima um de seus pilares fundamentais.

4. Referências

BRASIL. *Transição de Governo 2018-2019*. Brasília: MPDG, 2018.

CERQUEIRA, Bráulio S. ***O dinheiro não acabou nem irá acabar, mas a democracia corre riscos***. Brasília: Congresso em Foco, 08 de setembro de 2019.

COSTA, Ana Carla Abrão; FRAGA, Armínio; e SUNDFELD, Carlos Ari. ***A Reforma do RH do Governo Federal***. Rio de Janeiro: Oliver Wyman, Série Panorama Brasil, 2019.

DIEESE. **A reforma da previdência e os servidores públicos: retrocesso nas aposentadorias e pensões.** São Paulo: Nota Técnica Dieese n. 181, 2017.

DWECK, Esther; LARA, Fernando M.; MELLO, Guilherme; BRAGA, Julia; ROSSI, Pedro. **Por que cortar gastos não é a solução para o Brasil ter crescimento vigoroso.** São Paulo: Folha de São Paulo, 14 de setembro, 2019.

FONACATE, **A reforma da previdência e os servidores.** Brasília: Fonacate, 2019.

GIMENE, Márcio. **O novo regime fiscal e o sistema de planejamento e de orçamento federal.** Brasília: RBPO, Vol. 9 Número 1, 2019.

LISBOA, Marcos; MENDES, Marcos; GAZZANO, Marcelo. **Por que o governo deve cortar gastos para o Brasil crescer.** São Paulo: Folha de São Paulo, 08 de setembro, 2019.

MDB (Movimento Democrático Brasileiro). **Uma Ponte para o Futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015.



Um breve registro histórico das malsucedidas experiências de indexação orçamentária ao final da década de 80

A brief historical record of unsuccessful budget indexing experiences at the end of the 1980's

Helio Tollini helio.tollini@camara.leg.br

Consultor de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Recebido 24-jun-19 **Aceito** 09-out-19

Resumo Ao final da década de 80 foram feitas duas tentativas de corrigir os efeitos do processo hiperinflacionário sobre a elaboração e a execução dos orçamentos da União. As duas tentativas falharam, por razões opostas. A primeira tinha um erro de concepção que levou a concessão de créditos quase ilimitados, e a segunda enfrentou problemas operacionais que levariam à insuficiência de dotações anuais para fazer face às ações do governo.

Palavras-chave Inflação e Orçamento; Indexação Orçamentária; Unidade de Referência Orçamentária.

Abstract At the end of the 1980s two attempts were made to correct the effects of the hyperinflationary process on the formulation and execution of the Union's budgets. Both attempts failed, for opposing reasons. The first had a misconception that led to the granting of almost unlimited credits, and the second faced operational issues that would lead to insufficient annual appropriations to cope with the government actions.

Keywords Inflation and Budget; Budgetary Indexation; Budget Reference Unit.

A partir de 1987, com a retomada do processo hiperinflacionário pós-Plano Cruzado, diversos economistas renomados publicaram artigos sugerindo a indexação das dotações orçamentárias a algum fator que mantivesse o seu valor real ao longo do exercício. Um argumento comum a esses artigos era que todos os demais indicadores econômicos estavam de alguma forma indexados. No caso dos orçamentos, dizia-se que a não indexação, ao propiciar a prática de se subestimar as receitas governamentais, exigia ajustes orçamentários frequentes, em detrimento do controle por parte do Poder Legislativo e da preservação da programação originalmente aprovada. Argumentava-se ainda que o modelo tradicional antecipava as expectativas de alta de preços para os agentes econômicos, acostumados ao otimismo do poder público no que se refere a previsões da taxa de inflação que constavam dos projetos de lei orçamentária.¹

Influenciados por essas ideias, técnicos da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) deram início ao debate das mesmas dentro do Governo. Ao longo do ano de 1988 muito se discutiu acerca da possibilidade de se adotar algum critério de indexação dos orçamentos, e de como suplantar as dificuldades técnico-operacionais que adviriam desta decisão. Predominava a ideia de que alguma coisa poderia e deveria ser tentada, apesar das inúmeras dificuldades práticas que se vislumbravam.

Assim é que, nas considerações acerca das dificuldades introduzidas pelo descontrole da taxa de inflação, afirmava-se com frequência não haver maior óbice ao trabalho dos analistas orçamentários do que a incerteza quanto ao futuro dos preços, absolutos e relativos. Acreditava-se que era chegada a hora de inovar o modelo pré-existente, que era preciso criar condições que assegurassem aos instrumentos institucionais desempenhar em sua plenitude a ação planejada. O caminho para isso seria neutralizar a influência da inflação no planejamento, na elaboração e na gestão orçamentária.

Como resultado dessas discussões, decidiu-se implementar por intermédio do Decreto-lei nº 2.443, de 24 de junho de 1988, metodologia que consistia em se atualizar monetariamente as dotações fixadas, de acordo com o comportamento de diferentes índices, aplicados para cada grupo de despesa em função de suas peculiaridades, conforme a seguir:

“Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a atualizar o Orçamento Geral da União, acrescido dos créditos adicionais abertos nos termos dos arts. 42 e 43 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, utilizando o excesso de arrecadação das Receitas do Tesouro Nacional, inclusive o produto de operações de crédito, decorrente de variações monetárias, tendo como fatores de correção índices específicos para cada grupo de despesa, a saber:

I - Pessoal e Encargos Sociais - Unidade de Referência de Preços - URP;

1 À época, o agravamento e a descontinuidade do processo de elevação de preços tornavam o cálculo do patamar inflacionário a vigorar no ano seguinte quase um exercício de adivinhação. Tal situação, no caso dos orçamentos públicos, era ainda mais delicada, dada a necessidade, na prática orçamentária tradicional, de se ter boa estimativa desse patamar com uma antecedência de 6 a 7 meses do final do exercício financeiro. Decorria ainda dessa necessidade um dilema, qual seja, aproximar as hipóteses ao cenário real e ver a exacerbação das expectativas por parte dos agentes econômicos ou trabalhar com valores que antecipadamente se reconhecem como irreais e que conduziam a periódicas revisões da lei orçamentária.

II - Serviço da Dívida Externa e Contrapartida de Empréstimos Externos - Taxa de Câmbio;

III - Serviço da Dívida Interna - Obrigação do Tesouro Nacional - OTN; e

IV - Outras Despesas Correntes e de Capital e Reserva de Contingência - Índice de Preços ao Consumidor - IPC, desde que o valor corrigido desse grupo de despesa não ultrapasse o valor da Receita do Tesouro Nacional, inclusive operações de crédito, monetariamente atualizado, após deduzidas as despesas com os demais grupos, observado o limite fixado para o déficit público.

.....

Art. 6º Até 30 de novembro, o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional a consolidação dos valores nominais da receita estimada e dos limites de despesa, por grupo e por órgão, decorrentes da aplicação do disposto no art. 1º deste decreto-lei.”

Portanto, o Poder Executivo foi autorizado a promover rotineiramente a atualização monetária do então chamado “Orçamento Geral da União”, no restante do exercício de 1988, desde que respeitada a estrutura programática anteriormente aprovada. Desse modo, a Unidade de Referência de Preços (URP) passou a corrigir as dotações de “Pessoal e Encargos Sociais”; a taxa de câmbio mensal média corrigia as dotações de “Amortização e Encargos da Dívida Externa” e “Contrapartida de Empréstimos Externos”; e as Obrigações do Tesouro Nacional (OTN) corrigiam as dotações referentes à “Amortização e Encargos da Dívida Interna” e “Outras Despesas Correntes e de Capital”. Ressalte-se que este último grupo, além de apresentar uma série de despesas que devido à sua natureza não eram passíveis de correção linear, servia também como variável de ajuste, visto que o limite total de acréscimo nos dispêndios era o excesso de arrecadação ocorrido nas receitas do Tesouro Nacional.

Começavam a ser experimentadas, na prática, as sugestões teóricas que supostamente muito contribuiriam para o avanço do processo de orçamentação pública num ambiente de inflação elevada. Entretanto, essa primeira experiência não durou mais do que alguns meses, tendo a sua vigência sido interrompida antes mesmo do final do exercício de 1988. Uma grave falha na metodologia proposta havia passado despercebida antes da edição do referido Decreto-lei. A tempo de evitar consequências mais danosas, logo nas primeiras correções das dotações orçamentárias percebeu-se que elas estavam se elevando muito além do necessário para fazer face aos gastos estimados até o final daquele exercício financeiro. Isto se devia ao fato de que, ao se corrigir dotações referentes a despesas anuais, não se levou em consideração que uma parte delas já havia sido liquidada e paga no decorrer do exercício e, portanto, não fazia sentido se corrigir a parcela das dotações relativas a estes dispêndios já executados.

Mérito seja dado à então Subsecretaria de Orçamentos Públicos (hoje, Consultoria de Orçamento) do Senado Federal que, ao apresentar considerações preliminares para servirem de subsídio à discussão do Decreto-lei, criticou veementemente, em seus aspectos constitucionais, jurídicos e técnicos, a proposta de indexação. Acertou ao prevenir contra a possibilidade de a metodologia implicar a concessão desnecessária de crédito.

Ainda antes de se identificar a grave falha na metodologia de correção das dotações orçamentárias, o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o projeto de lei orçamentária para 1989 (PLOA 1989), que adotava essa mesma metodologia. Para evitar especulações por parte dos agentes econômicos privados e possibilitar a posterior adoção pelo Congresso Nacional do método de correção que fosse julgado mais conveniente, o PLOA 1989 adotou o mês de junho de 1988 como base dos parâmetros de preços que norteariam os valores orçados. No entanto, meses depois e já ciente dos problemas havidos na tentativa de se indexar os orçamentos, o Congresso decidiu, após entendimentos com o Poder Executivo, não reeditar a malsucedida experiência de 1988. Assim, quando da aprovação da Lei Orçamentária para 1989 (Lei nº 7.715, de 3 de janeiro de 1989) o Congresso aplicou índices de correção que converteram as dotações constantes do projeto de lei, que estavam a preços de junho de 1988, em valores orçados a preços-médios previstos para 1989.

O ano de 1989 acabou representando uma pausa no processo de indexação do orçamento, mas não a desistência completa da ideia. Por conta das mudanças introduzidas no processo orçamentário pelo novo texto constitucional, aprovado em outubro de 1988, voltar a pensar numa sistemática aperfeiçoada de indexação orçamentária só foi possível no segundo semestre de 1989. Antes, o Poder Executivo precisava atender outras prioridades de ajustes, listados a seguir, que fizeram do exercício financeiro de 1989 um dos que mais demandou dos técnicos envolvidos ao longo da história:

- i. pela primeira vez em décadas, o Poder Executivo precisou agregar (manualmente) à lei orçamentária emendas provenientes do Poder Legislativo, bem como reprogramar recursos disponíveis em função de veto presidencial;
- ii. adequar os orçamentos ao novo cenário e determinações provenientes do plano de estabilização macroeconômico (Plano Verão);
- iii. pela primeira vez na história, definir o conteúdo, como identificar separadamente e criar as condições para a elaboração do orçamento da seguridade social;
- iv. debater, sugerir, orientar e implementar novas classificações funcional-programática, institucional, de natureza da despesa e por fonte de recursos;
- v. pela primeira vez na história, elaborar projetos de lei do Plano Plurianual (PPA) e das Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- vi. preparar estudos e projeções necessários para viabilizar entendimentos prévios em discussão com o Fundo Monetário Internacional (FMI); e
- vii. reformular completamente o então Sistema de Dados Orçamentários (SIDOR) de modo a adaptá-lo às novas exigências constitucionais.

Por conta dos ajustes acima mencionados e dada a premência de tempo, não houve um aprofundamento maior nas discussões internas da SOF relativas à implementação de uma nova metodologia de indexação orçamentária. Mas restava claro que a falha da sistemática anterior seria evitada fazendo com que a indexação incidisse sobre os saldos de dotações não executadas e não mais sobre o total das dotações orçamentárias. A Coordenadoria da SOF então responsável pelo exame das receitas orçamentárias levantou os prós e os contras da adoção de uma nova metodologia de indexação que incidisse sobre os saldos das dotações: a favor mencionou a melhoria na gestão orçamentária e contra a introdução de maior complexidade no processo de execução do orçamento e a cristalização das distorções existentes na estrutura programática.

Outra Coordenadoria da SOF, responsável pelos estudos técnico-orçamentários, criticou duramente as propostas de indexação orçamentária, no que tange à exigência de um sofisticado e abrangente sistema “on-line” para se trabalhar com saldos orçamentários (diferença entre a dotação e as despesas já liquidadas), aos problemas decorrentes de cronogramas de desembolso que não apresentam regularidade nos gastos mensais, à possível tendência de gestores “espertos” em postergar pagamentos, ao emprego de índices médios de correção, à punição (e consequente desrespeito à programação original) do grupo de despesa eleito para servir como variável de ajuste quando as receitas não acompanharem os preços, etc. O sentimento comum nessa Coordenadoria era que a indexação dos orçamentos mais concorria para tumultuar do que para preservar a programação, além de não trazer benefício algum ao processo orçamentário, mesmo num ambiente de inflação elevada.

Apesar dessas advertências, e aproveitando brecha deixada no art. 2º, inciso II, da Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989 (LDO/89),² nova metodologia de indexação foi apresentada por ocasião da Mensagem enviada ao Congresso Nacional encaminhando o projeto de lei orçamentária da União para 1990. Consistia, basicamente, na indexação com fator único de correção mensal para cada saldo de dotação de despesa (onde se consideravam os valores constantes em lei, mais créditos ou acréscimos concedidos, menos cancelamentos ou reduções ocorridas, menos as despesas já liquidadas), ou do índice de recolhimento efetivo das receitas correntes, o que tivesse menor valor acumulado em relação a dezembro/89, transformando as dotações orçamentárias em múltiplos da Unidade de Referência Orçamentária (URO). A atualização dos saldos de dotações em URO se daria no primeiro dia de cada mês, a partir de 01 de fevereiro de 1990, levando em consideração os créditos/alterações na programação orçamentária aprovados no mês, conforme estipulava o art. 6º da Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990:

2 Art. 2º No projeto de lei orçamentária, as receitas e as despesas serão orçadas segundo os preços, a média mensal da taxa de câmbio e os índices relacionados com as variáveis respectivas, vigentes em maio de 1989.

Parágrafo único. A lei orçamentária:

I -;

II - estimará os valores da receita e fixará os valores da despesa de acordo com a variação de preços prevista para o exercício de 1990, **ou com outro critério que estabeleça.** (grifo nosso)

“CAPÍTULO II

Da fixação da despesa

.....

Seção II

Da Unidade de Referência Orçamentária

Art. 6º Em cumprimento ao disposto no inciso II do parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 7.800, de 1989, as dotações fixadas nesta Lei também serão consideradas em unidade de referência orçamentária, sendo o Poder Executivo autorizado a abrir, a partir do 2º trimestre do ano de 1990, créditos suplementares para atender a Programação Especial cuja despesa está fixada no Adendo I desta Lei, parte integrante deste artigo, utilizando como fonte de recursos a poupança formada em decorrência da aplicação do redutor representado pela utilização dos valores que “R” assume conforme determina o § 2º deste artigo.

§ 1º A Unidade de Referência Orçamentária (URO) terá valor nominal de NCz\$ 1.000,00 (um mil cruzados novos) em 1º de janeiro de 1990.

§ 2º O valor nominal da URO no primeiro dia de cada mês, a partir de fevereiro de 1990, será atualizado, por portaria do Ministro do Planejamento, e resultará da multiplicação do valor nominal da URO em 1º de janeiro de 1990 pelo fator $(1 + (V \times R))$, onde:

“V” - é a menor das variações unitárias acumuladas entre dezembro de 1989 e o mês anterior ao de reajuste, dos seguintes índices:

a) índice oficial da inflação;

b) índice de recolhimento efetivo das receitas correntes, apurado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

“R” - assume os seguintes valores:

- 0,90 nos meses de fevereiro a julho;

- 0,92 no mês de agosto;

- 0,94 no mês de setembro;

- 0,96 no mês de outubro;

- 0,98 no mês de novembro;

- 1,00 no mês de dezembro.

§ 3º O valor de «R», a que se refere o parágrafo anterior, assume o valor «1,0» em todos os meses do ano de 1990 no caso da sua aplicação às despesas de pessoal e seus respectivos encargos.

§ 4º As variações nos saldos de dotações serão, também, consideradas em URO, utilizando-se os valores *nominais vigentes nas datas*:

I - da publicação do decreto, para os créditos adicionais e cancelamentos promovidos pelo Poder Executivo, no uso da autorização prevista no artigo 11;

II - da remessa do respectivo projeto de lei ao Congresso Nacional, para os demais casos de créditos adicionais e cancelamentos;

III - da efetiva realização, na liquidação da despesa.

§ 5º O saldo em cruzados novos das dotações de cada subprojeto ou subatividade será mensalmente reajustado, por portaria do Ministro do Planejamento, pelo **valor resultante da multiplicação do correspondente saldo em URO pela variação unitária da cotação de uma URO entre o mês de reajuste e o mês anterior**, demonstrando-se os valores desse reajuste no Relatório Bimestral a que se refere o § 3º do artigo 165 da Constituição.

§ 6º Até 31 de julho de 1990, o Poder Executivo encaminhará projeto de revisão orçamentária ao Congresso Nacional, com o objetivo, dentre outros, de corrigir possíveis desvios entre o aumento da arrecadação de receitas vinculadas e o aumento geral da arrecadação.” (grifos nossos)

A regulamentação da metodologia que instituiu a URO se deu por intermédio do decreto que estabelecia as normas para a programação e a execução orçamentária e financeira daquele exercício. O Decreto nº 98.938, de 09 de fevereiro de 1990, trouxe um capítulo específico para tratar de como as dotações referenciadas em URO seriam corrigidas, conforme a seguir:

“CAPITULO V

Da atualização monetária

Art. 20. As dotações fixadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social para 1990 serão consideradas em Unidade de Referência Orçamentária (URO).

Parágrafo único. O disposto neste artigo não se aplica às dotações:

a) destinada a atender precatórios judiciais;

b) à conta de saldos de exercícios anteriores, inclusive os decorrentes de anulação de Restos a Pagar;

c) decorrentes da reabertura de créditos especiais e extraordinários autorizados no último quadrimestre de 1989.

Art. 21. Para efeito de aplicação do disposto no § 5º do artigo 6º da Lei nº 7.999, de 1990, entende-se como saldo das dotações orçamentárias a diferença entre o valor da dotação de cada subprojeto ou subatividade, inclusive os créditos adicionais, e o valor efetivamente liquidado, classificado ou não.

Art. 22. A Secretaria do Tesouro Nacional informará à Secretaria de Orçamento e Finanças da Seplan/PR, até o dia 20 de cada mês, a nível de subprojeto e subatividade de cada fundo, órgão e entidade da Administração Direta e Indireta, e observando a estrutura de classificação do Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor):

a) os saldos das dotações orçamentárias referentes ao último dia do mês anterior apurados nos termos do artigo 21 deste Decreto;

b) os valores liquidados no mês anterior.

Parágrafo único. Os subprojetos e subatividades, cujos saldos não forem informados, na forma e prazo referidos neste artigo, não serão reajustados nesse mês, procedendo-se o ajuste posteriormente, com efeito retroativo, desde que prestadas as informações até o dia 20 de dezembro de 1990.

Art. 23. A STN/MF informará à SOF/SEPLAN, até o dia 20 de cada mês, o índice de recolhimento efetivo das receitas correntes no mês anterior.

Parágrafo único. O índice de recolhimento efetivo das receitas correntes em cada mês será idêntico ao quociente entre os valores nominais dos recolhimentos das receitas correntes do Tesouro Nacional do mês anterior ao de referência e do mês de dezembro de 1989.

Art. 24. A Secretaria de Planejamento da Presidência da República atualizara mensalmente os saldos das dotações orçamentárias, nos termos do § 5º do artigo 6º da Lei nº 7.999, de 1990, e publicará, por Portaria, os valores a serem adicionados.

Art. 25. No caso de despesas financiadas com recursos próprios ou vinculados, as eventuais diferenças entre a efetiva arrecadação e o valor das dotações atualizadas nos termos do artigo 5º da Lei nº 7.999, de 1990, serão ajustadas mediante a abertura de créditos adicionais, no caso

da arrecadação superar o valor das dotações atualizadas, ou cancelamento de dotações, na hipótese inversa.” (grifos nossos)

O art. 23 do Decreto nº 98.938/90 previa que a STN informaria à SOF, até o dia 20 de cada mês, o “índice de recolhimento efetivo das receitas correntes no mês anterior”. Tal índice era necessário para reajustar mensalmente o valor nominal da URO, conforme previsto pelo art. 6º, § 2º, “b”, da Lei nº 7.999/90. Entretanto, por conta da demora pela Receita Federal em classificar e disponibilizar a cada mês a totalidade das receitas arrecadadas no mês anterior, e das discrepâncias existentes à época entre essa classificação da receita arrecadada e a classificação econômica da receita utilizada orçamentariamente, o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) não dispunha de informações que possibilitassem o cálculo tempestivo do índice mensal de recolhimento efetivo das receitas correntes.³

Sem esse índice, ao longo do exercício financeiro o valor da URO não poderia ser corrigido no início de cada mês, como previsto pela legislação. Consequentemente, os saldos não-liquidados das dotações orçamentárias também não eram reajustados. Num ambiente de hiperinflação como prevalecia à época⁴, as dotações orçamentárias tinham o seu valor real rapidamente corroído. Assim, já a meados do exercício financeiro as dificuldades de execução por previsão de insuficiência de dotação ameaçavam paralisar algumas ações da administração pública, e as pressões técnicas e políticas para que essas dotações fossem corrigidas eram constantes.

Em 27 de julho de 1990, a Mensagem nº 109 do Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional o PLN nº 15/90, projeto que fazia a revisão dos orçamentos da União para 1990 e dava outras providências. Em 19 de outubro de 1990, após aprovação pelo Congresso Nacional, com Substitutivo, foi sancionada a Lei nº 8.083, que revogou o art. 6º da Lei nº 7.999, de 1990 (com a exceção de seu § 6º). A nova experiência de indexação do orçamento da União estava oficial e melancolicamente encerrada.

Interessante notar que as duas experiências de indexação, a de 1988 e a de 1990, enfrentaram dificuldades por razões diametralmente opostas: a primeira levou à concessão de dotações quase ilimitadas, e a segunda levou à concessão de dotações insuficientes. Enquanto a primeira sucumbiu a um equívoco inaceitável em sua concepção teórica (que culminou com a demissão do então Secretário da SOF), a segunda enfrentou uma dificuldade de ordem operacional que não tinha como ser corrigida em curto prazo.

Felizmente, este artigo tem por objetivo apenas o registro histórico dessas experiências, pois não se vislumbra que o Brasil possa vir a enfrentar num futuro próximo um processo hiperinflacionário semelhante ao ocorrido àquela época.

3 Quando de sua concepção em 1986, o SIAFI se viu forçado a admitir a possibilidade de se lançarem receitas “a classificar”, condição indispensável para viabilizar a sua implementação num prazo exíguo de tempo.

4 Em 1989, o IGP-DI acumulado no ano foi de 1.782,85%.

Referências

Brasil, Decreto-lei nº 2.443, de 24 de junho de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1965-1988/Del2443.htm.

_____, Decreto nº 98.938, de 09 de fevereiro de 1990. Disponível em https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-98938-1990_51227.html.

_____, Lei nº 7.715, de 3 de janeiro de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7715.htm.

_____, Lei nº 7.800, de 10 de julho de 1989. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7800.htm.

_____, Lei nº 7.999, de 31 de janeiro de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/1989_1994/L7999.htm.

_____, Lei nº 8.083, de 19 de outubro de 1990. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D8083.htm.



Certificação profissional internacional em parcerias público-privadas na administração pública: capacitação de servidores públicos para a preparação, estruturação e gerenciamento de projetos de parceria de investimento

International professional certification in public-private partnerships in public administration: training of governmental professionals for the preparation, structuring and management of investment partnership projects

Rodrigo Bomfim de Andrade bomfim.rodrigo@gmail.com

Analista do Banco Central. Brasília, Brasil.

Poliana Marcolino Corrêa polimarcolino@gmail.com

Analista de Infraestrutura em exercício na Secretaria de Governo da Presidência da República. Brasília, Brasil.

Recebido 10-out-19 **Aceito** 15-out-19

Resumo Em um cenário de fortes restrições fiscais, a expansão da infraestrutura no Brasil deve contar principalmente com o investimento privado, viabilizado pela estruturação de empreendimentos como concessões e parcerias público-privadas (PPP). A necessidade de aumento da escala e da qualidade da carteira de investimentos sinaliza uma elevação da demanda por profissionais especializados no setor público, capacitados

para avaliar e gerenciar projetos de empreendimentos de infraestrutura que tenham as condições necessárias para viabilização das concessões e parcerias. Nesse sentido, a presente nota analisa a principal certificação disponível, como a mesma pode ser adotada no âmbito do governo federal para melhorar os processos de tomada de decisão e gerenciamento de contratos de parcerias com entes privados. Ademais, esta nota apresenta uma proposta de certificação internacional dos servidores públicos que atuam diretamente na temática da infraestrutura.

Palavras-chave infraestrutura, parceria público-privada, investimento, certificação, servidor público

Abstract *In a context of strong fiscal constraints, the expansion of the infrastructure in Brazil must rely mainly on private investment, which can be made enabled by the implementation of projects with concessions and public-private partnerships (PPP). The need to increase the scale and quality of the investment portfolio points to an increase in the demand for specialized professionals in the public sector, who are able to evaluate and manage infrastructure projects that meet necessary conditions for making successful concessions and partnerships. In this sense, the present note analyzes the main certification available, how it can be adopted in the federal government to improve decision-making processes and the management of contracts with private partners. Further, this note presents a proposal for the international certification of the governmental officials that work directly with the infrastructure theme.*

Key-words *infrastructure, public-private partnership, investment, certification, public officials*

Introdução

Os investimentos em infraestrutura no Brasil tendem a aumentar nos próximos anos, como caminho para retomada do crescimento econômico, e em resposta aos gargalos logísticos, energéticos, de saneamento e mobilidade, que debilitam a competitividade nacional. O hiato anual de investimentos em infraestrutura é estimado em 5,1% do PIB, o que requer uma expansão dos níveis de investimento atuais em 600%.¹

Tendo em vista a conjuntura de forte restrição fiscal, a expansão da infraestrutura deve contar principalmente com o investimento privado, viabilizado pela estruturação de empreendimentos como concessões e parcerias público-privadas (PPP). Esse modelo vem se fortalecendo no âmbito do governo federal desde a criação do Programa de Parceria de Investimentos (PPI), a partir da Lei nº 13.334, de 2016.

A necessidade de aumento da escala e da qualidade da carteira de investimentos sinaliza uma elevação da demanda por profissionais especializados no setor público, capacitados para avaliar e gerenciar projetos de empreendimentos de infraestrutura que tenham as condições necessárias para a sua viabilização como concessão à iniciativa privada. A qualificação do corpo técnico responsável pela *pipeline* de preparação de projetos

1 Projeto Infra 2038. Quanto precisamos investir até 2038? Consulta pública 1/2018. São Paulo, 2018.

é imprescindível para o sucesso de um programa de parcerias.² Dessa forma, o governo federal beneficia-se ao promover iniciativas de *capacity building* em áreas relacionadas à originação, estruturação, licenciamento e condução do processo licitatório de empreendimentos de infraestrutura.

O estudo propõe uma iniciativa nesse sentido, qual seja, a de patrocinar um programa de certificação internacional para servidores federais que atuem na preparação, execução e gerenciamento de parcerias de investimentos no setor infraestrutura.

A Certificação Profissional em PPP

O Programa de Certificação em PPP³ da *APMG International* (CP3P)⁴ visa promover um nível mínimo comum de conhecimento e compreensão entre os profissionais que trabalham com PPPs, independentemente de nacionalidade, disciplina ou setor. O programa foi desenhado para criar uma consistência de termos e linguagem usados em PPPs, além de fomentar a padronização do processo de preparação de projetos de PPP em nível global.

De autoria de uma equipe de especialistas internacionais, o Guia do Programa de Certificação em PPP (*PPP Guide*) está no centro do processo de certificação. O material inclui extenso conhecimento regional e setorial e inclui as melhores práticas de PPP ao redor do mundo. Serve, portanto, como referência necessária e suficiente na preparação para o exame da certificação. Além disso, o material está disponível gratuitamente na internet.

O Programa está organizado em três níveis:

- **Fundamentos:** Destinado a profissionais que atuam em um nível básico na implementação de PPPs, tem por objetivo padronizar o conhecimento sobre o processo e a terminologia de PPP. O exame testa se um candidato possui conhecimento e compreensão suficientes do Guia PPP para atuar como um membro bem informado em uma equipe de projeto. O exame “Fundamentos” é pré-requisito para as duas certificações subsequentes.
- **Fase de Preparação:** O exame de “Preparação” é destinado a profissionais envolvidos no desenvolvimento ou implementação de arcabouços institucionais de PPP ou na originação e preparação de projetos de PPP. O exame testa se os candidatos obtiveram conhecimento suficiente sobre como aplicar e adaptar processos de identificação, seleção, avaliação e estruturação de projetos de PPP em um determinado contexto governamental.
- **Fase de Execução:** O exame de “Execução” é destinado a profissionais envolvidos na estruturação e licitação de projetos de PPP, bem como no gerenciamento de contratos de PPP. O exame testa se o

2 World Bank. PPP Reference Guide 3.0, Module 2: Establishing PPP Frameworks. Washington, DC, 2017.

3 PPP no sentido amplo inclui concessões comuns, patrocinadas e administrativas.

4 Informações disponíveis em: <https://ppp-certification.com/certification>

candidato obteve conhecimento suficiente sobre como aplicar o processo de estruturação e elaboração de documentos para a licitação de PPPs, incluindo as minutas de editais e contratos, bem como o gerenciamento do contrato de PPP durante as fases de construção e operação do empreendimento.

A conclusão dos três níveis da certificação confere ao candidato uma credencial reconhecida internacionalmente, endossada pela maioria dos bancos multilaterais de desenvolvimento (MDBs), e que são atualmente os maiores financiadores de projetos de infraestrutura no mundo.⁵

Importância da Certificação no Governo Federal

A motivação para o presente estudo de análise e proposição de patrocinar a certificação profissional de servidores que atuem na preparação, execução e gerenciamento de PPPs é fundamentada em três pontos principais:

- **Capacitação da área técnica em preparação de parcerias**

O conteúdo do “PPP Guide” aborda todos os aspectos relevantes do arcabouço institucional relacionado às parcerias de investimento e, principalmente, os detalhes do processo de preparação e implementação de PPPs, segundo as melhores e mais modernas práticas internacionais.

Em virtude da sistematização, praticidade e exaustividade do conteúdo abordado na certificação, a preparação para os exames não apenas é treinamento de alto padrão para o corpo técnico menos experiente, como também assegura que os profissionais certificados dominem os conhecimentos e competências requeridos para a efetividade de um programa de parcerias de larga escala.

- **Padronização de linguagem em nível internacional**

O contato com o material abordado no “PPP Guide” fornece uma terminologia comum para que os profissionais que lidam com diferentes atribuições no ciclo de projetos possam se comunicar e interagir de forma mais harmônica, menos sujeita a idiosincrasias e entendimentos divergentes conforme o órgão de origem do servidor.

Ademais, por se tratar de material em língua inglesa, a certificação habilita os servidores para traduzir livremente a documentação relacionada a licitações, bem como confere desenvoltura em interações com investidores estrangeiros. Tais competências são especialmente relevantes no atual cenário, em que é de grande interesse para o Brasil atrair operadores e financiadores estrangeiros para projetos de infraestrutura.

- **Padronização de processos**

O principal benefício da certificação CP3P consiste na promoção de um arcabouço comum para entender os processos e procedimentos relacionados ao *pipeline* de gestão de projetos. Atualmente, há uma

5 O Programa de Certificação PPP da APMG é uma inovação do Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (EBRD), do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), do Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB), do Fundo Multilateral de Investimentos (MIF), do Grupo Banco Mundial (WBG) e em parte financiado pelo Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF).

percepção de que os processos não possuem clareza adequada, além de haver ampla heterogeneidade de práticas conforme o costume de cada órgão setorial. Tal contexto prejudica a eficiência de processos que dependem de múltiplos atores, além de obscurecer o seu acompanhamento por parte do mercado. A adoção ou adaptação, no âmbito do governo federal, do macroprocesso apresentado no Guia PPP tem o potencial de elevar a eficiência dos processos nos diferentes órgãos envolvidos, melhorando a comunicação e reduzindo os prazos necessários à estruturação e preparação das licitações. Inclusive, a padronização de procedimentos e contratos figura como um dos pilares para a promoção da infraestrutura como classe de ativos, segundo o Grupo de Trabalho sobre Infraestrutura do G20.⁶

Público alvo

Em nível federal, o público alvo de uma certificação internacional em PPPs consistiria no conjunto de servidores de carreira da área técnica (*stakeholders* do processo) que atuam nas diferentes fases da cadeia de preparação de projetos estruturados como parcerias de investimento (concessões e PPPs). Seriam eles:

- Servidores de órgãos setoriais que atuem na originação e preparação de projetos (Ministério da Infraestrutura, Minas e Energia, Desenvolvimento Regional);
- Servidores e empregados que atuem na estruturação de projetos (Empresa de Planejamento e Logística – EPL, Empresa de Pesquisa Energética - EPE, Agências Reguladoras, Banco Nacional de Desenvolvimento - BNDES e Caixa Econômica Federal);
- Servidores que atuem na liberação, na condução do processo licitatório e em funções de controle (Secretaria do Programa de Parcerias e Investimentos - SPPI, Controladoria Geral da União - CGU, Tribunal de Contas da União - TCU, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA);
- Servidores que atuem no gerenciamento de contratos (Agência Nacional Transportes Terrestres - ANTT, Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ, Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC, Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, Agência Nacional do Petróleo - ANP).

A certificação poderia ser promovida, em formato piloto, a um grupo reduzido de servidores de maior impacto para o *pipeline*, como o corpo técnico da SPPI ou do Ministério da Infraestrutura.

6 OECD. The G20 roadmap to infrastructure as an asset class. March, 2018.

Custos

De acordo com o website da *APMG International*, os custos relacionados à realização dos exames do CP3P são os seguintes:

Nível	Valor
Fundamentos	USD 400
Fase Preparação	USD 550
Fase Execução	USD 550

Tais valores se referem à modalidade online dos exames de certificação, em que o candidato se prepara por conta própria e realiza o exame por intermédio de um sistema eletrônico de fiscalização (*Proctor U*).

O Banco Mundial, por meio de sua Unidade PPP, tem interesse em disseminar a certificação em seus países membros e, portanto, oferece descontos por quantidade para inscrições feitas via governos ou instituições acadêmicas.⁷

Ademais, existe a possibilidade de contratação de empresa habilitada pela APMG para aplicar os exames CP3P; no Brasil, a única empresa que atualmente presta o serviço é a Radar PPP, sediada em Belo Horizonte. Para fins de referência, o pacote completo incluindo um curso preparatório (três dias) e a aplicação do exame “Fundamentos” sai ao valor de R\$ 5.800 por candidato.⁸

Implementação

A presente proposta de certificação profissional CP3P para servidores federais poderia ser implementada de diversas formas, dentre as quais apresentam-se as seguintes:

- **Contratação de empresa especializada**

Propõe-se abrir uma licitação, no âmbito do órgão setorial interessado (ex: Presidência da República), para contratação de serviço especializado de capacitação, nos moldes do modelo adotado, por exemplo, com a empresa “One Cursos e Treinamentos”. O termo de referência ou edital deveriam ser específicos o bastante para viabilizar a seleção de empresa habilitada a aplicar o exame do CP3P.

⁷ Propostas devem ser encaminhadas para: partnerships@apmg-international.com

⁸ Informações disponíveis em: <https://www.radarppp.com/treinamentos/cp3p/>

- **Convênio com bancos multilaterais (BID, Banco Mundial)**

Propõe-se, alternativamente, firmar convênio com organismo multilateral de que o Brasil faz parte, possivelmente no âmbito de um termo de cooperação técnica preexistente,⁹ para contratar a empresa habilitada a aplicar o CP3P, ou, alternativamente, para ministrar um curso preparatório para o exame utilizando o próprio quadro técnico do MDB.

- **Curso preparatório oferecido por meio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**

Incluir no plano anual de capacitação da ENAP módulos de treinamento visando a preparação para os exames do CP3P.¹⁰ Tais módulos seriam ministrados por facilitadores especificamente contratados, e incluiriam a tentativa de realização do exame online ao término do curso, incluído no custeio da ação. Essa modalidade tem a vantagem de permitir o acesso a uma ampla gama de servidores de uma vez, com possíveis ganhos de escala.

Outra possibilidade seria incluir a realização do exame CP3P no currículo da Especialização em Políticas de Infraestrutura, que formou sua primeira turma em 2018.¹¹

Considerações Finais

Uma vez que o objetivo do Programa de Certificação da APMG em PPPs (CP3P) é formar uma base comum de conhecimento em PPPs e concessões entre os profissionais do setor em todo o mundo, e o Brasil estando em favorável posição de interesses internacionais para a realização de investimentos privados em projetos de infraestrutura, considera-se como primordial a capacitação dos profissionais servidores públicos com ferramentas adequadas para a estruturação e gerenciamento de projetos de infraestrutura frutos de parcerias com o setor privado.

Conforme indicado, há uma grande diversidade de órgãos que atuam diretamente no planejamento, na execução, no controle e no gerenciamento de concessões e parcerias público-privadas. Cada um dos *stakeholders* desse processo possui níveis de conhecimento, de prática e de abordagem diferentes e muitas vezes divergentes, o que em regra, torna a realização de parcerias com o setor privado um verdadeiro desafio para a gestão por resultados tão desejada na administração pública.

Tantas diferenças tornam o modelo de parcerias e investimentos de difícil gerenciamento em relação a todos os fatores intrínsecos à gestão de qualquer projeto, especialmente os de infraestrutura: escopo, riscos, cronogramas, custos, qualidade.

9 Exemplo: Cooperação Técnica do BID nº BR-T1366, intitulada “Apoio ao desenho de estratégias e instrumentos para estruturação de projetos de infraestrutura com participação privada no Brasil”.

10 A ENAP realizou um diagnóstico das necessidades de capacitação de profissionais de infraestrutura no governo federal; porém, sem o foco na preparação de PPPs adotado nesta proposta. Ver o relatório “Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções”. Cadernos Enap nº 46. Brasília, 2016.

11 Informações em: <https://suap.enap.gov.br/portal/curso/3/>

Um processo de certificação de servidores públicos que proporcione a padronização de informações sobre as parcerias público-privadas entre instituições que interagem nas diversas etapas dos projetos, pode ser visto como uma alternativa à mitigação de riscos, a facilitação da integração entre os diversos interessados e na melhoria da comunicação entre os mesmos, proporcionando maior segurança técnica, jurídica e financeira a ambos, entes públicos e entes privados, na consolidação de projetos de PPPs.

Por fim, destaca-se que apesar de a iniciativa proposta ser uma mudança fundamental e que não é simples de ser implementada, pode se tornar a chave para o bom aproveitamento da capacidade gerencial e da agilidade operacional apresentadas pelo setor privado, qualidades que são preponderantes para que a os anseios da sociedade sejam atendidos tempestiva e completamente, podendo alavancar o alcance de metas de desenvolvimento e de progresso social e econômico do país.

Referências

ENAP. Burocracia federal da área de infraestrutura: perfil, trajetória, atuação e percepções. Cadernos Enap nº 46. Brasília, 2016.

<https://ppp-certification.com/certification>

<https://suap.ena.gov.br/portal/curso/3/>

<https://www.radarppp.com/treinamentos/cp3p/>

Projeto Infra 2038. Quanto precisamos investir até 2038? Consulta pública 1/2018. São Paulo, 2018.

OECD. The G20 roadmap to infrastructure as an asset class. March, 2018.

Termo de Cooperação Técnica BID nº BR-T1366. Apoio ao desenho de estratégias e instrumentos para estruturação de projetos de infraestrutura com participação privada no Brasil.

World Bank. PPP Reference Guide 3.0, Module 2: Establishing PPP Frameworks. Washington, DC, 2017.



A utilização da fonte e destinação de recursos no orçamento do município mais populoso de cada mesorregião do estado de Minas Gerais

The use of the source and destination of resources in the budget of the most populous municipality of each mesorregião de estado de minas gerais

Lucas Carrilho do Couto lucascarrilho@yahoo.com.br

Professor do Centro Universitário de Formiga Gerente de Orçamento do Município de Divinópolis. Divinópolis, Brasil.

Beatriz Alves Ferreira beatrizf@ufsj.edu.br

Professora da Universidade Federal de São João Del-Rei - Campus Dona Lindu. São João Del-Rei, Brasil.

Recebido 12-ago-19 **Aceito** 08-out-19

Resumo O presente trabalho teve como objetivo verificar quais são as formas de apresentação dos orçamentos do município mais populoso de cada mesorregião do Estado de Minas Gerais, de acordo com a Fonte e Destinação de Recursos, obrigatória após a introdução do SICOM (Sistema Informatizado de Contas dos Municípios), criado pelo TCE-MG. São eles: Barbacena, Belo Horizonte, Curvelo, Diamantina, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Paracatu, Poços de Caldas, Teófilo Otoni e Uberlândia. Para isso fez-se um estudo comparativo sobre as alterações incorridas no planejamento orçamentário com a referida obrigatoriedade de remessa. A partir da análise dos dados orçamentários desses municípios, verificou-se que com a implantação da Fonte e Destinação de Recursos, os municípios apresentaram orçamentos em três tipos de situações: previsões superavitárias, deficitárias e nulas, na percepção dos recursos ordinários e vinculados conforme preconiza as Fontes e Destinação de Recursos. Concluiu-se que apenas 42% dos municípios pesquisados efetuam equilíbrio

adequado na previsão orçamentária por Fonte e Destinação de Recursos, um percentual relativamente baixo, tendo em vista que são municípios de referência para os demais em suas mesorregiões.

Palavras-chave Fonte e Destinação de Recursos. Orçamento. Princípio do Equilíbrio. Planejamento Orçamentário.

Abstract *The present study had as objective to verify which are the forms of presentation of the budgets of the most populous municipality of each mesoregion of the State of Minas Gerais, according to the Source and Destination of Resources, obligatory after the introduction of SICOM (Computerized System of Accounts of the Municipalities), created by the TCE-MG. They are: Barbacena, Belo Horizonte, Curvelo, Diamantina, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Montes Claros, Paracatu, Poços de Caldas, Teófilo Otoni and Uberlândia. For this, a comparative study was carried out on the alterations incurred in the budget planning with the referred obligation of remittance. From the analysis of the budgetary data of these municipalities, it was verified that with the implementation of the Source and Destination of Resources, the municipalities presented budgets in three types of situations: surplus predictions, deficit and zero, in the perception of the ordinary and linked resources as recommended the Sources and Destination of Resources. It was concluded that only 42% of the cities surveyed have an adequate balance in the budget forecast by Source and Resource Allocation, a relatively low percentage, considering that they are municipalities of reference for the others in their mesoregions.*

Keywords *Source and Resource Allocation. Budget. Principle of Balance. Budget planning.*

1. Introdução

A busca por informação referente à origem dos Recursos Públicos, por parte dos cidadãos, tem resultado, assim como outros pontos, na deflagração de diversas manifestações por todas as regiões do Brasil. Paralelamente a essa realidade, os gestores municipais também têm enfrentado grandes dificuldades de alcançar um equilíbrio fiscal, que os leva a buscarem melhores instrumentos de gerenciamento financeiro para o enfrentamento desta situação. Um desses instrumentos, introduzido na tentativa de controle e publicidade, é o Orçamento Público.

De acordo com Campello e Matias (2000), o Orçamento Público é um canal de comunicação entre o setor público e a sociedade, pois divulga informações referentes às despesas e projetos e atividades do governo. Além disso, é um instrumento de controle, pois permite, tanto ao Executivo quanto ao Legislativo, acompanhar a execução do plano de governo. É ainda, instrumento de gestão, uma vez que permite que cada órgão e unidade administrativa planejem e acompanhem a execução dos projetos e atividades que são de sua responsabilidade.

Em 27 de abril de 2011, através da Instrução Normativa 10/2011, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG implantou o Sistema Informatizado de Contas dos Municípios – SICOM para remessa de dados municipais, que representa a modernização das ações de fiscalização, ao oferecer recursos para o acompanhamento e o monitoramento das ações municipais em tempo real.

Face à implantação deste novo sistema de remessa, os municípios se tornaram obrigados a transmitir determinados dados que necessariamente não eram exigidos anteriormente, sobre previsão e execução orçamentária e financeira. Parte desses dados é referente à Fonte e Destinação de Recurso, que, conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2014), tem como objetivo identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. Ela funciona como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, que com sua codificação específica, exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, tem a finalidade de indicar a destinação de recursos na realização de determinadas despesas, e para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa orçamentária.

As Fontes e Destinações de Recursos reúnem determinadas naturezas de receita, conforme as regras previamente estabelecidas, e subdividem-se basicamente em duas classificações: Ordinárias ou Vinculadas. A primeira se refere a uma alocação livre, para atender quaisquer finalidades; já a segunda se refere à vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, respeitando as finalidades específicas estabelecidas pela norma.

Neste sentido, a partir da Instrução Normativa 05/2011 definida pelo TCE-MG, publicada em 08 de junho de 2011, que dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal (MINAS GERAIS, 2011), os municípios mineiros se organizaram para efetuarem suas remessas ao agente fiscalizador, com suas respectivas Fontes e Destinação de Recursos.

Tal situação, mesmo que já houvesse instruções e manuais que posicionassem sobre a perspectiva de utilização da Fonte e Destinação de Recurso, foi uma novidade para diversos municípios do Estado, que passaram a ter obrigatoriedade de criar/ajustar, conforme padronização, e enviar tais informações.

A principal diferença de uma previsão de orçamento sem o registro de uma determinada vinculação, é que a visualização dos planos é feita sem a percepção de qual recurso – Ordinário ou Vinculado – o gasto público é financiado. Nesse caso, o orçamento seria apresentado em um montante global, sem distinção e a necessária clareza.

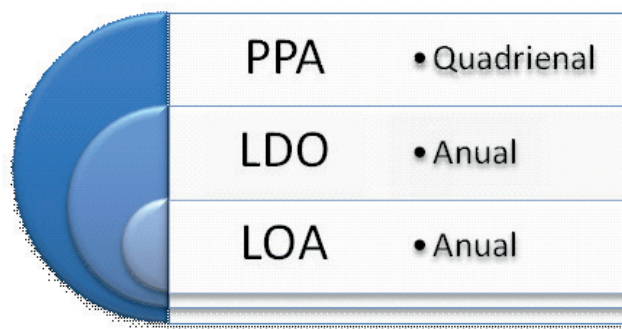
Com o intuito de transparecer melhor os Recursos Públicos e em consonância com a Instrução Normativa e o SICOM, o presente trabalho buscou estudar como são apresentados os orçamentos municipais de algumas cidades de Minas Gerais, com a seguinte problemática: quais são as formas de apresentação dos orçamentos do município mais populoso de cada mesorregião de Minas Gerais, de acordo com a Fonte e Destinação de Recursos?

2. Referencial Teórico

2.1. Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual é uma peça confeccionada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo que expressa em termos quantitativos as receitas e as despesas que o município planeja executar naquele respectivo exercício financeiro. Reforça-se ainda a ideia de que a também conhecida como “Lei de Meios” (ANDRADE, 2012, p. 42) deve estar em harmonia com os outros instrumentos, PPA e LDO.

Figura 1 – Peças Orçamentárias



Fonte: CARRILHO (2017, p. 163)

Para Andrade *et al.* (2010) a Lei do Orçamento é um documento que apresenta em termos monetários as receitas e as despesas públicas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro – conforme art. 34 da Lei 4.320/1964 – devendo ser elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, convertendo-se na Lei Orçamentária Anual daquele devido ano.

Mauss (2012) complementa que a Lei Orçamentária Anual é um instrumento que estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. Nesta peça orçamentária, as diretrizes e as metas fixadas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias são detalhadas em programas, definindo as ações e prioridades de atuação dos entes públicos para o exercício a que se refere. Além disso, representa a autorização que a sociedade concede por meio do Poder Legislativo ao Poder Executivo.

O referido documento é compreendido por uma série de formas, conteúdos, quadros e demonstrativos amparados pela Constituição Federal, pela Lei 4.320/1964, que estatui normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos, pela Lei Complementar 101/2000 – a chamada de Lei de Responsabilidade Fiscal –, além de outros instrumentos como Portarias, Resoluções e Manuais.

Com o orçamento aprovado, podem ocorrer situações em que seja necessário modificar aquilo que havia sido planejado inicialmente. Tais circunstâncias podem ocorrer por diversos motivos, desde questões como

frustração de arrecadação, até eventos emergenciais como casos de enchentes. Para ajustar e tornar real o orçamento, existem mecanismos retificadores que tem a finalidade de corrigir e acertar tais divergências, que podem surgir durante a execução orçamentária. Tais mecanismos são chamados de Créditos Adicionais, que se subdividem em Créditos Suplementares, Créditos Especiais e Créditos Extraordinários.

A Lei Orçamentária Anual autoriza as despesas do ente governamental, de acordo com a previsão de arrecadação, sendo possível a realização de despesas acima do limite previsto na lei, desde que o Poder Executivo submeta, ao Poder Legislativo, projeto de lei solicitando a inclusão de crédito adicional (QUINTANA *et al.*, 2011, p. 23-24).

Assim, o orçamento exprime todo o planejamento de um município com suas expectativas de receitas e provisão de despesas do exercício, com uma classificação predeterminada por legislações, e que pode inclusive ao longo do exercício sofrer modificações conforme a realidade no momento da execução.

2.2. Princípio do Equilíbrio

De acordo com o Dicionário da Língua Portuguesa (2010), a palavra Princípio significa começo, origem, fonte. É uma verdade Universal, aquilo que o homem acredita como um dos seus valores mais inegociáveis. Não é difícil perceber que os Princípios têm uma função importante, sobretudo para a vida em sociedade. Para Aguiar (2008), Princípio pode ser considerado como a base de construção de doutrinas edificadoras e sistematizadoras do conhecimento humano, por ser uma afirmação ou um conjunto de afirmações extraídas e organizadas em face da análise procedida sobre dados esparsos.

Dentro desse contexto e de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP (2014), os princípios orçamentários que regem a elaboração, execução, avaliação e controle do orçamento público, são definidos com base na doutrina, Constituição Federal e Lei n.º 4320/1964. São explicitamente citados na Lei n.º 4320/1964, os princípios da unidade, universalidade e anualidade e implicitamente encontram-se dentro da Constituição Federal os princípios orçamentários da exclusividade, especificação, publicidade, equilíbrio financeiros, orçamento bruto e não afetação da receita.

Dentre os princípios orçamentários mais importantes, destaca-se o Princípio do Equilíbrio, que segundo Quintana *et al.* (2011) apresenta uma regra fundamental no processo orçamentário, a determinação de igualdade entre receitas previstas e despesas fixadas, não podendo esta ultrapassar o montante da primeira.

Aguiar (2008) traduz a determinação de que, no momento da elaboração dos orçamentos municipais, o montante fixado para as despesas seja, igualmente, o mesmo valor estimado para as receitas, pois, como o Município não é uma pessoa jurídica criada com objetivos de obter lucros, e que seus recursos obtidos através dele derivam do patrimônio de particulares, não sobram razões para que se retire do patrimônio privado das pessoas jurídicas e físicas mais dinheiro do que o necessário ao atendimento dos gastos públicos.

Observa-se que não há especificamente, na determinação do Princípio, a obrigatoriedade, também, de um equilíbrio orçamentário por Fonte e Destinação de Recurso, ou seja, é possível a confecção de um orçamento desequilibrado, em se tratando de recursos ordinários e vinculados. Desse modo, o orçamento pode ser apresentado em um montante global, sem distinção e a necessária clareza sobre qual recurso o gasto público é financiado.

A principal diferença de uma previsão de orçamento sem o registro de uma determinada vinculação, é que a visualização dos planos é feita sem a percepção de qual recurso – Ordinário ou Vinculado – o gasto público é financiado. Nesse caso, conforme já especificado, o orçamento seria apresentado em um montante só, sem distinção e a necessária clareza.

3. Metodologia

Para o presente estudo, quanto aos objetivos, utilizou-se o método de pesquisa descritiva. Gil (2002) destaca que a pesquisa exploratória tem como principal objetivo descrever características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis e tem como característica a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

No que concerne aos procedimentos, será utilizada uma pesquisa descritiva por meio de uma revisão documental sobre o tema. No planejamento deste trabalho enquanto pesquisa documental utilizar-se-á de uma coleta de dados restrita a documentos e dados constituindo-se o que se denomina de fontes primárias (MARCONI E LAKATOS, 2010): legislação, balancetes, orçamentos, e manuais e publicações normativas relativas aos planos orçamentários dentro da Administração Pública.

Quanto à abordagem será utilizada de forma qualitativa que concebe análises profundas em relação ao fenômeno estudado. Esta abordagem destaca características que por vezes não são evidenciadas por meio de um estudo quantitativo, estendendo este último como, em algumas ocasiões, superficial em relação ao primeiro (RICHARDSON, 1999).

De acordo com consulta realizada no site do IBGE (2016), Minas Gerais possui 853 municípios. Para compreender geograficamente todo o Estado e representá-lo estatisticamente, definiu-se como horizonte de pesquisa o município mais populoso de cada uma das Mesorregiões de Minas Gerais, totalizando 12 municípios.

Tabela 1 – Mesorregião do Estado de Minas Gerais, município mais populoso de cada mesorregião e sua respectiva população

Mesorregião	Município	População
Campo das Vertentes	Barbacena	132.980
Central Mineira	Curvelo	77.824
Jequitinhonha	Diamantina	47.647
Metropolitana de Belo Horizonte	Belo Horizonte	2.479.165
Noroeste de Minas	Paracatu	89.530
Norte de Minas	Montes Claros	385.898
Oeste de Minas	Divinópolis	226.345
Sul e Sudoeste de Minas	Poços de Caldas	161.025
Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	Uberlândia	646.673
Vale do Mucuri	Teófilo Otoni	140.067
Vale do Rio Doce	Governador Valadares	275.568
Zona da Mata	Juiz de Fora	545.942

Fonte: IBGE (2016)

Todos os dados referentes às Fontes e Destinação de Recursos dos doze municípios selecionados, foram extraídos do Portal criado pelo TCE-MG denominado “Fiscalizando com o TCE – Minas Transparente”, para sua posterior análise descritiva. A coleta de dados foi realizada no mês de março de 2016 e consiste nos valores previstos de receita e despesa no orçamento do exercício de 2015, categorizados em recursos Ordinários e Vinculados, que podem ser visualizados no ícone “Orçamento” encontrado no site. Reforça-se que os dados dessa natureza, de qualquer município mineiro, podem ser consultados por todo cidadão.

Após a etapa de coleta, os dados brutos foram tratados por meio da ferramenta *Microsoft Excel* e apresentados no formato de tabelas e gráficos para melhor apresentação, visualização e análise.

4. Apresentação dos Resultados

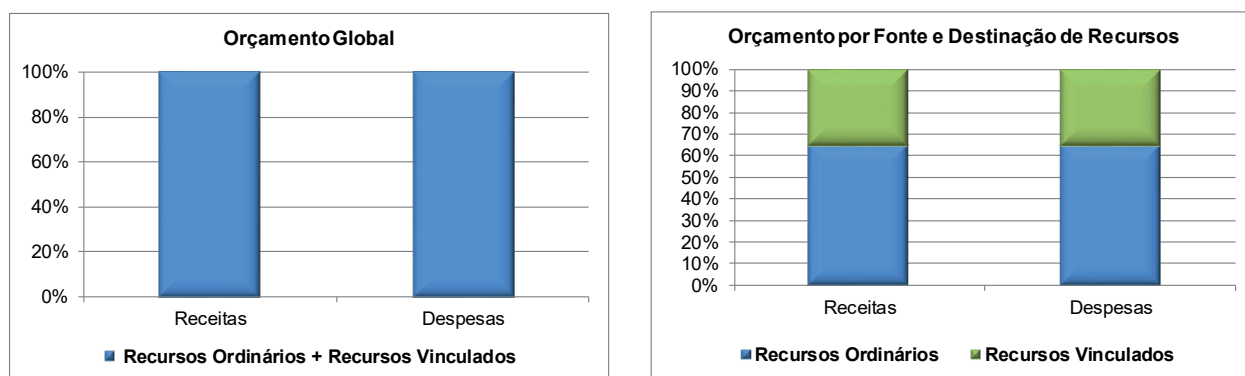
A apresentação dos resultados está exposta conforme metodologia adotada e está dividida em duas partes: primeiramente foi feito um comparativo de como a elaboração e execução do orçamento público se modificou com a nova obrigatoriedade da utilização da Fonte e Destinação de Recursos com a implantação do SICOM, perante a exigência anterior; e em seguida, foi exposto como o município mineiro mais populoso de cada mesorregião elabora seu orçamento municipal através das Fontes e Destinação de Recursos.

4.3. Comparativo entre um Orçamento Global com um Orçamento por Fonte e Destinação de Recursos

Antes da publicação da Instrução Normativa 05/2011 definida pelo TCE-MG, o planejamento orçamentário de todos os municípios mineiros era realizado de forma unificada, informando somente os valores de receitas e de despesas, sem justificar a origem dos recursos recebidos e para efetuar posteriormente seus respectivos gastos. Com isso, não era possível verificar o Princípio do Equilíbrio (por Fonte e Destinação de Recursos) nos orçamentos apresentados pelos municípios.

Com o maior detalhamento do planejamento orçamentário, por meio da criação e denominação da Fonte e Destinação de Recursos, o orçamento passou a ser elaborado de forma a manter o equilíbrio das despesas e receitas, entre recursos vinculados e recursos ordinários, no mínimo. A referida categorização não é prevista pela Lei 4.320/64, porém, segundo Giacomoni (2010), este é um critério que adquire maior importância nos orçamentos cuja adoção decorre da necessidade de melhor acompanhamento e controle do grande número de vinculações existentes entre receitas e despesas. Dessa forma, o orçamento público passou a ser mais controlável e transparente no que se refere tanto as receitas como as despesas com a vinculação e aplicação de seus recursos, como pode ser verificado no Gráfico 01.

Gráfico 1 – Mesorregião do Estado de Minas Gerais, município mais populoso de cada mesorregião e sua respectiva população



Fonte: Elaborado pelos autores (2016)

Por meio de quadros comparativos de orçamentos públicos, será demonstrado a seguir, se os municípios mais populosos de cada mesorregião do Estado de Minas Gerais apresentaram no exercício de 2015, um desequilíbrio em seu planejamento, aprovando orçamento público com receitas ordinárias ou vinculadas maiores ou menores que as despesas apresentadas.

4.4. Orçamentos Municipais por Fonte e Destinação de Recurso

Os dados consultados e analisados nesse trabalho referem-se ao exercício de 2015 e estão disponíveis no Portal da Transparência do TCE. Após coleta e categorização dos dados em recursos ordinários e vinculados,

foram elaboradas duas tabelas gerais, uma de receita (Tabela 2) e outra de despesa (Tabela 3), com todos os municípios pesquisados, para uma análise preliminar.

Tabela 2 – Receitas Ordinárias, Vinculadas e Total por Municípios

Município	Receitas Ordinárias	Receitas Vinculadas	Total Receitas
Barbacena	137.834.366,27	171.224.438,25	309.058.804,52
Curvelo	71.352.306,00	86.947.694,00	158.300.000,00
Diamantina	58.880.200,00	74.000.800,00	132.881.000,00
Belo Horizonte	5.588.173.289,00	6.163.820.949,00	11.751.994.238,00
Paracatu	140.537.000,00	187.723.000,00	328.260.000,00
Montes Claros	336.647.196,00	672.696.400,00	1.009.343.596,00
Divinópolis	262.783.076,00	341.716.924,00	604.500.000,00
Poços de Caldas	354.407.469,00	218.794.525,00	573.201.994,00
Uberlândia	1.241.854.500,00	864.814.944,00	2.106.669.444,00
Teófilo Otoni	118.926.040,00	316.073.960,00	435.000.000,00
Governador Valadares	414.549.550,00	677.371.600,00	1.091.921.150,00
Juiz de Fora	798.202.439,29	916.211.443,34	1.714.413.882,63

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência TCE-MG (2016)

Conforme pode ser observado na Tabela 2, a visualização por fonte do montante orçamentário do exercício de 2015 é feita com a percepção de qual recurso – Ordinário ou Vinculado – o gasto público é financiado. Nos casos apresentados é perceptível que todos os municípios dependem bastante de recursos financeiros vinculados (alguns mais outros menos), seja para manutenção ou inclusão de novos programas, que podem ser convênios, repasses intragovernamentais, operações de crédito, dentre outros. O que precisa ser evidenciado paralelamente é a necessária compatibilidade das entradas com os dispêndios, para não haver um desequilíbrio orçamentário/financeiro que possa ocasionar dívidas ao longo do ano, e futuramente, sem a devida cobertura.

Tabela 3 – Despesas Ordinárias, Vinculadas e Total por Municípios

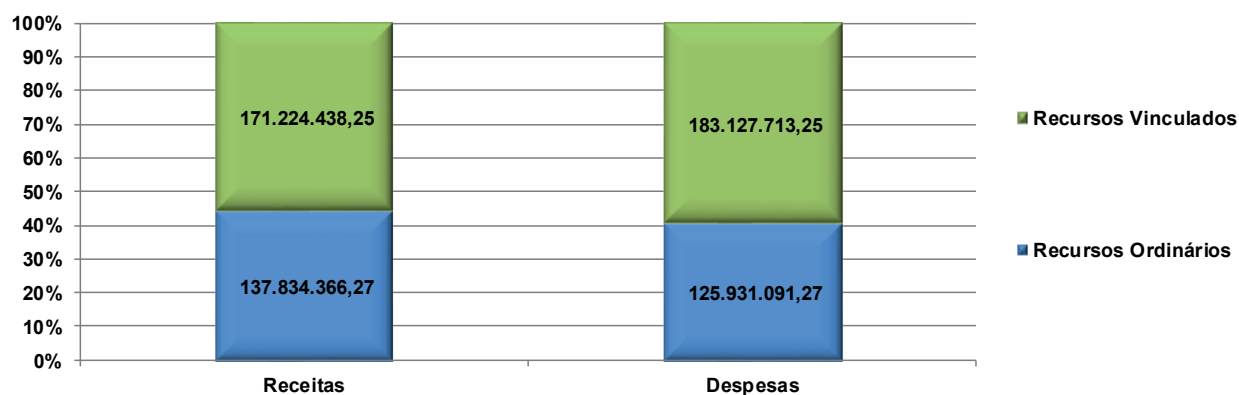
Município	Despesas Ordinárias	Despesas Vinculadas	Total Despesas
Barbacena	125.931.091,27	183.127.713,25	309.058.804,52
Curvelo	71.352.306,00	86.947.694,00	158.300.000,00
Diamantina	58.531.200,00	74.349.800,00	132.881.000,00
Belo Horizonte	5.959.587.507,00	5.792.406.731,00	11.751.994.238,00
Paracatu	139.752.000,00	188.508.000,00	328.260.000,00
Montes Claros	327.817.196,00	681.526.400,00	1.009.343.596,00
Divinópolis	262.783.076,00	341.716.924,00	604.500.000,00
Poços de Caldas	388.573.566,00	184.628.428,00	573.201.994,00
Uberlândia	1.241.854.500,00	864.814.944,00	2.106.669.444,00
Teófilo Otoni	118.926.040,00	316.073.960,00	435.000.000,00
Governador Valadares	414.549.550,00	677.371.600,00	1.091.921.150,00
Juiz de Fora	773.764.862,27	940.649.020,36	1.714.413.882,63

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência TCE-MG (2016)

A Tabela 3 apresenta a relação das despesas por fontes, e é notório, fazendo uma relação com a tabela anterior, que nem todos os municípios apresentam compatibilidade entre a origem dos recursos (receitas) e sua respectiva aplicação (despesas), há somente um equilíbrio no montante total.

Nesse contexto, existem três possibilidades de resultado no confronto entre receita e despesa: um superávit, um déficit ou um resultado nulo. Sem dúvida, este último, é o resultado ideal quando se trata de um ente governamental, pois reflete que todos os recursos arrecadados foram aplicados em Políticas Públicas, sem sobras ou falta de recursos financeiros. Perante tal conceito aliado ao preceito que condiz ao Princípio do Equilíbrio, é esperado que na elaboração do orçamento governamental haja a referida harmonia entre as fontes de recursos, ou seja, um resultado nulo. O superávit ou o déficit podem apontar para equívocos no planejamento ou execução dos projetos e atividades previstas, ou ainda, na exigência demasiada por parte da população. Para exemplificar de forma mais detalhada, serão apresentados a seguir três resultados em cidades distintas, além de uma análise sobre o impacto da forma do planejamento orçamentário previsto.

O Gráfico 2 apresenta os dados referente ao município de Barbacena, que apresenta um superávit nos recursos ordinários e um déficit de recursos vinculados.

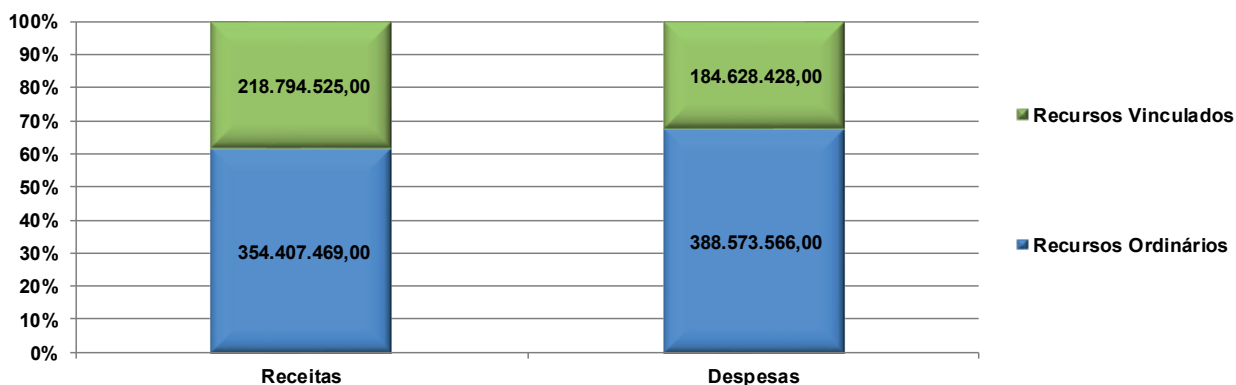
Gráfico 2 – Previsão Orçamentária (Receitas e Despesas) do Município de Barbacena

Fonte: Elaborado pelos autores (2016)

O orçamento apresentado pelo município de Barbacena, mesmo que não esteja equilibrado por fontes, se executado conforme previsto, não acarretará prejuízos para o município.

De acordo com Andrade *et al.* (2010) o equilíbrio orçamentário não pressupõe necessariamente que a previsão da receita seja igual a fixação da despesa, mas sim que o montante da receita prevista seja suficiente para cobrir o montante da despesa fixada para o exercício financeiro. Como há superávit ordinário e déficit vinculado na mesma proporção, pressupõe-se que as despesas previstas de caráter vinculado, serão supridas pelas sobras dos recursos de livre movimentação, pois podem ser aplicadas em qualquer tipo de despesa. Assim, é como se o orçamento estivesse indiretamente equilibrado.

A próxima situação se refere ao município de Poços de Caldas e é apresentada no Gráfico 3. Ela mostra uma circunstância oposta ao da cidade de Barbacena, pois apresenta déficit nos recursos ordinários e superávit nos recursos vinculados:

Gráfico 3 – Previsão Orçamentária (Receitas e Despesas) do Município de Poços de Caldas

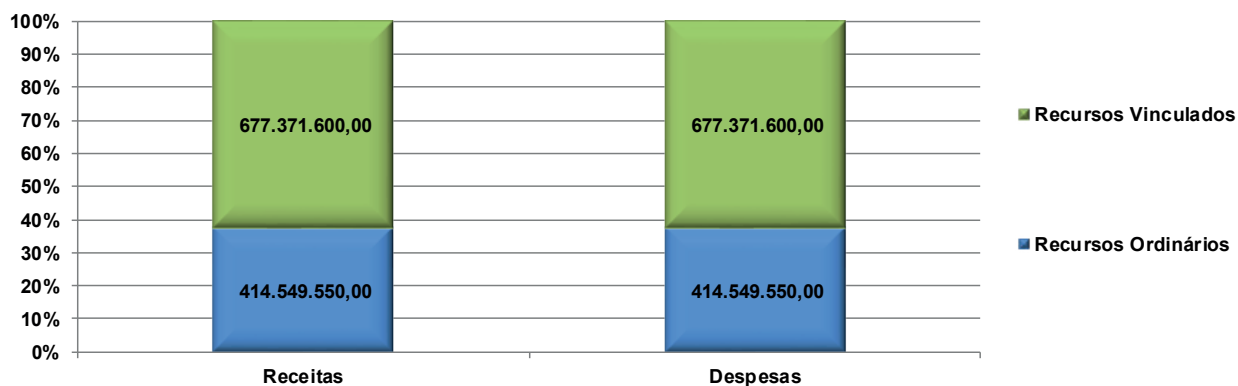
Fonte: Elaborado pelos autores (2016)

Esta posição, ao contrário da primeira, já demonstra uma perspectiva negativa quanto ao emprego dos recursos provisionados, pois existe uma lacuna de despesas ordinárias que está descoberta, ou seja, caso o plano orçamentário seja executado exatamente como está previsto, não haverá cobertura financeira para tais gastos descobertos.

Mesmo que o montante global do orçamento de receitas e despesas seja o mesmo, pode-se afirmar que caso não sejam tomadas medidas para cortes e limitação de despesas ou acréscimo de receitas ordinárias, durante o exercício, o município terminará o ano com Restos a Pagar, pois o superávit vinculado não pode ser utilizado para gastos ordinários, uma vez que já possui uma destinação específica de gasto. Por isso, é fundamental e recomendado que os orçamentos sejam previstos com equilíbrio das fontes, para não haver essas distinções.

O próximo Gráfico (Gráfico 4), apresenta a previsão do município de Governador Valadares, e evidencia uma condição de equilíbrio orçamentário por fontes, ou seja, um resultado nulo no confronto entre as estimativas de entradas e saídas do erário público.

Gráfico 3 – Previsão Orçamentária (Receitas e Despesas) do Município de Governador Valadares



Fonte: Elaborado pelos autores (2016)

A mencionada ocorrência é alinhada ao que se preconiza na previsão orçamentária por Fonte e Destinação de Recursos, pois simultaneamente absorve o propósito do Princípio do Equilíbrio e possui um resultado nulo para ambas as fontes. Dessa forma, caso o orçamento seja executado da forma apresentada, o município fechará suas contas sem déficit ou superávit, sendo essa a situação ideal.

Ressalta-se que na prática, no final do exercício financeiro, pode se observar uma execução diferente do planejado inicialmente, seja em razão da economia desestabilizada ou de ocorrências não previstas e não esperadas no decorrer do ano, o que invariavelmente pode causar alterações em relação ao previsto.

Após apresentação dos resultados, no confronto entre receitas e despesas, das previsões orçamentárias por Fonte e Destinação de Recursos, segue abaixo a Tabela 4 com o enquadramento dos orçamentos dos municípios analisados, relacionando-os em situações de superávit, déficit ou nulo.

Tabela 4 – Previsões Orçamentárias por Fonte e Destinação de Recursos

Município	Receitas Ordinárias	Despesas Ordinárias	Superávit/ Déficit Ordinário	Receitas Vinculadas	Despesas Vinculadas	Superávit/ Déficit Vinculado
Barbacena	137.834.366,27	125.931.091,27	11.903.275,00	171.224.438,25	183.127.713,25	- 11.903.275,00
Curvelo	71.352.306,00	71.352.306,00	-	86.947.694,00	86.947.694,00	-
Diamantina	58.880.200,00	58.531.200,00	349.000,00	74.000.800,00	74.349.800,00	- 349.000,00
Belo Horizonte	5.588.173.289,00	5.959.587.507,00	- 371.414.218,00	6.163.820.949,00	5.792.406.731,00	371.414.218,00
Paracatu	140.537.000,00	139.752.000,00	785.000,00	187.723.000,00	188.508.000,00	- 785.000,00
Montes Claros	336.647.196,00	327.817.196,00	8.830.000,00	672.696.400,00	681.526.400,00	- 8.830.000,00
Divinópolis	262.783.076,00	262.783.076,00	-	341.716.924,00	341.716.924,00	-
Poços de Caldas	354.407.469,00	388.573.566,00	- 34.166.097,00	218.794.525,00	184.628.428,00	34.166.097,00
Uberlândia	1.241.854.500,00	1.241.854.500,00	-	864.814.944,00	864.814.944,00	-
Teófilo Otoni	118.926.040,00	118.926.040,00	-	316.073.960,00	316.073.960,00	-
Governador Valadares	414.549.550,00	414.549.550,00	-	677.371.600,00	677.371.600,00	-
Juiz de Fora	798.202.439,29	773.764.862,27	24.437.577,02	916.211.443,34	940.649.020,36	- 24.437.577,02

Fonte: Adaptado de Portal da Transparência TCE-MG (2016)

Conforme observado na Tabela 4, dos 12 municípios analisados, as cidades de Barbacena, Diamantina, Paracatu, Montes Claros e Juiz de Fora, se enquadram em orçamentos com previsões indiretamente equilibradas, ou seja, possuem superávit de recursos ordinários e déficit de recursos vinculados. Já os municípios de Belo Horizonte e Poços de Caldas, apresentam planos deficitários, com recursos ordinários com déficit e recursos vinculados com superávit. Finalmente, os municípios de Curvelo, Divinópolis, Uberlândia, Teófilo Otoni e Governador Valadares se apresentaram de forma totalmente equilibrados.

Portanto, tem-se como resultado final que somente 5 dos 12 municípios analisados atendem ao disposto de um orçamento por Fonte e Destinação de Recursos equilibrado por completo, ou seja, 42%.

5. Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo verificar como são apresentados os orçamentos municipais dos municípios mais populosos de cada mesorregião do Estado de Minas Gerais, diante da obrigatoriedade da utilização das Fontes e Destinação de Recursos após a implantação do SICOM.

Antes de demonstrar como os orçamentos foram apresentados, foram confrontadas as formas de exibição orçamentária antes e após a introdução das Fontes e Destinação de Recursos e como isso pôde impactar a execução orçamentária.

Já com a implantação da Fonte e Destinação de Recurso, foi possível observar que os municípios apresentaram orçamentos em três tipos de situações: previsões superavitárias, deficitárias e nulas, na percepção dos recursos ordinários e vinculados conforme preconiza as Fontes e Destinação de Recursos.

No primeiro caso, encontram-se os municípios de Barbacena, Diamantina, Paracatu, Montes Claros e Juiz de Fora. Esses Municípios transmitem no orçamento superávit ordinário e déficit vinculado na mesma proporção, pressupondo-se que as despesas previstas de caráter vinculado, serão supridas pelas sobras dos recursos

de livre movimentação, pois podem ser aplicadas em qualquer tipo de despesa. No segundo caso, estão os municípios de Belo Horizonte e Poços de Caldas, que demonstram uma previsão com uma perspectiva negativa quanto ao emprego dos recursos propostos, pois existe um hiato negativo entre receitas ordinárias e despesas ordinárias, ou seja, os gastos estarão descobertos caso o plano orçamentário apresentado seja executado. E na última situação, encontram-se os municípios de Curvelo, Divinópolis, Uberlândia, Teófilo Otoni e Governador Valadares com uma proposta orçamentária que se alinha ao que se preconiza a previsão por Fonte e Destinação de Recursos, pois simultaneamente absorve o propósito do Princípio do Equilíbrio e possui um resultado nulo para ambas as fontes.

É importante ressaltar que apenas 42% dos municípios pesquisados efetuam equilíbrio adequado por Fonte e Destinação de Recursos, um percentual baixo considerando que os municípios analisados são referências (conforme seu montante populacional) para as demais cidades em suas mesorregiões.

6. Referências

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.) *et al.*. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade pública na gestão municipal**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 01 mar. 2016.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 6. ed. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773>. Acesso em: 01 mar. 2016.

CAMPELLLO, Carlos Alberto Gabrielli Barreto; MATIAS, Alberto Borges. **Administração Financeira Municipal**. São Paulo: Atlas, 2000.

CARRILHO, Lucas. A utilização do método de regressão linear para previsão das receitas correntes do município de Divinópolis. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 160-171, 2017.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda; FERREIRA, Marina Baird; ANJOS, Margarida dos (Coord.) (Ed.). **Dicionário Aurélio da língua portuguesa**. 5. ed. Curitiba: Positivo, 2010.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002

INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Número de Municípios**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/uf.php?coduf=31>> Acesso em: 13 fev. 2016.

INTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Características da População e dos Domicílios: Resultados do Universo**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_municipios_zip_xls.shtm> Acesso em: 16 fev. 2016.

KOHAMA, Hélio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MACHADO JR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 Comentada**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 7. ed. São Paulo, 2010.

MAUSS, César Volnei. **Análise de demonstrações contábeis governamentais: instrumento de suporte à gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2012.

MINAS GERAIS. **Instrução Normativa nº 05/2011, de 8 de junho de 2011**. Dispõe sobre a padronização dos códigos de receita, despesa, fonte e destinação de recursos para fins de prestação de contas, controle e acompanhamento da execução orçamentária e financeira municipal. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2011/IN-05-11.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2016.

MINAS GERAIS. **Instrução Normativa nº 10/2011, de 24 de abril de 2011**. Dispõe sobre a remessa, pelos Municípios, dos instrumentos de planejamento e das informações relativas à execução orçamentária e financeira por meio do Sistema Informatizado de Contas dos Municípios - SICOM. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/IN_2011/IN-10-11.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2016.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

QUINTANA, Alexandre Costa; et al.. **Contabilidade pública**. São Paulo: Atlas, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Fiscalizando com o TCE – Minas Transparente**. Disponível em: <<http://minatransparente.tce.mg.gov.br/>> Acesso em: 13 mar. 2016.

