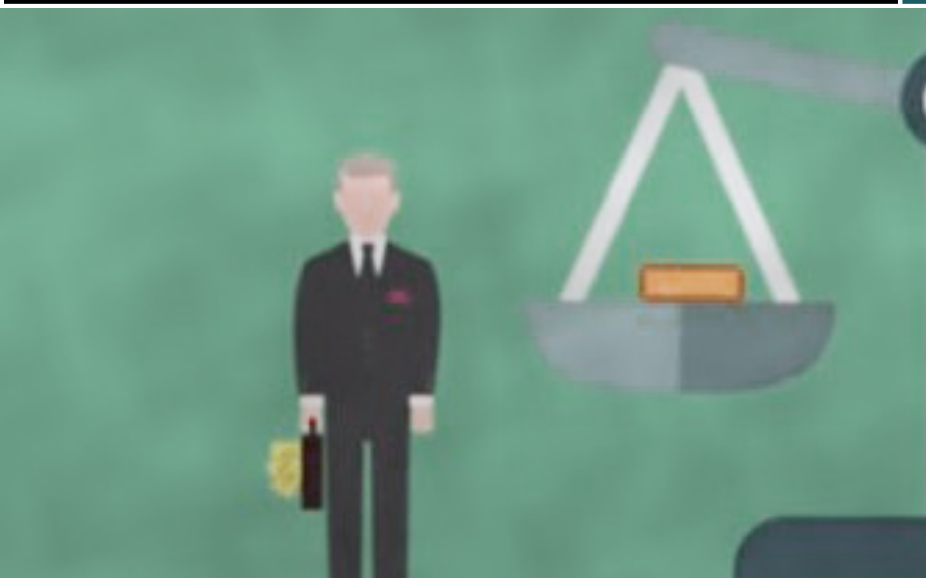




REVISTA BRASILEIRA DE
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**



Expediente

Editor Márcio Gimene, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

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, Faculdade Presbiteriana Mackenzie

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 Garrido, Câmara dos Deputados

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 Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

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

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

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

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

- Reforma tributária: desigualdade, progressividade e proposições legislativas** 4
Tax reform: inequality, progressivity and legislative proposals
Pedro Garrido da Costa Lima
Roberto Bocaccio Piscitelli
- O sistema mundial e o bloqueio ao desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos: uma revisão teórica** 28
The world system and the blockade to the development of peripheral and semiperipheral countries: a theoretical review
Fernando Sertã Meressi
- Desenvolvimento, Territorialidade e Cultura: a experiência de Sergipe em planejamento regional nos anos 2007-2013** 45
Development, Territoriality and Culture: the experience of Sergipe in regional planning in the years 2007-2013
Maria Lúcia de Oliveira Falcón
Marcel Di Angelis Souza Sandes
- Nem causalidade, nem casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus** 57
Neither causality nor casuality: a qualitative analysis of the pluriannual plans 2004-2007 and 2012-2015 from the Carlos Matus' triangle of government perspective
Rafael Martins Neto
José Celso Cardoso Júnior
- Economia popular: da economia política a um conceito operacional** 81
Popular economy: from political economy to an operational concept
Thiago Varanda Barbosa

Comunicações

- Aspectos da nova lei de finanças públicas** 105
Leandro Freitas Couto

Reforma tributária: desigualdade, progressividade e proposições legislativas



Tax reform: inequality, progressivity and legislative proposals

Pedro Garrido da Costa Lima <pedrogarrido@gmail.com>

Economista, Doutor em Economia pela Universidade de Brasília e
Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Roberto Bocaccio Piscitelli <roberto.piscitelli@terra.com.br>

Economista, Professor da Universidade de Brasília e Consultor
Legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

Recebido 04-mai-18 **Aceito** 10-mai-18

Resumo O debate sobre reforma tributária no Brasil deve considerar, de maneira sistemática, a desigualdade existente e a necessidade de aumentar a progressividade da tributação. São apresentados alguns elementos considerados centrais na discussão sobre desigualdade e tributação na literatura recente. Discutem-se aspectos fundamentais para a avaliação da iniquidade e do sistema tributário na sociedade brasileira. Algumas propostas recentes de reforma tributária são consideradas insuficientes para tratar essas questões, ao mesmo tempo em que o debate legislativo sobre o assunto pode ser estudado. É realizado levantamento de proposições legislativas que podem auxiliar na discussão sobre modificações na estrutura tributária de maneira abrangente, para enfrentar as questões apontadas.

Palavras-chave Reforma Tributária, Desigualdade, Progressividade, Processo Legislativo, Tributação.

Abstract *The debate on tax reform in Brazil should systematically address the existing inequality and the need to increase the progressivity of taxation. Some elements considered central to the discussion of inequality and taxation in recent literature are presented. We discuss fundamental aspects for the evaluation of the inequity and the tax system in the Brazilian society. Some recent*

tax reform proposals are considered insufficient to address these issues, at the same time as the legislative debate on the subject can be studied. It is carried out a survey of legislative proposals that can help in the discussion about modifications in the tax structure in a comprehensive way, to face the issues pointed out.

Keywords *Tax Reform, Inequality, Progressivity, Legislative Process, Taxation.*

Introdução

O debate público sobre a desigualdade e o papel do sistema tributário é importante para o entendimento dos desafios ao desenvolvimento econômico e social no Brasil. A literatura sobre o assunto da desigualdade tem ganhado espaço internamente e pelo mundo. As disparidades que ocorrem em nossa sociedade relacionam-se com a maneira de tributar e incentivar os agentes econômicos. Acredita-se que é necessário haver uma visão sistemática para modificação da estrutura tributária em direção à distribuição mais equitativa da renda e da riqueza.

Diversas entidades, associações representativas e estudos acadêmicos têm apontado o grau de iniquidade gerado pela estrutura tributária brasileira. Por exemplo, a campanha pela redução da desigualdade social no Brasil, lançada em 2017 pelo Conselho Federal de Economia (Cofecon), a Oxfam e diversas outras instituições, trouxe como eixo central o objetivo de mudar o modelo tributário. Em 2018, a Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal (Anfip) e a Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital (Fenafisco), junto com a Plataforma Política Social, lançaram a campanha Reforma Tributária Solidária.

Questões comumente presentes em propostas de reforma tributária, relativas à competitividade empresarial, são relevantes. Ainda assim, a questão da desigualdade provocada pelo sistema tributário é mais relevante no momento atual, para promover a justiça fiscal e melhorar o desempenho econômico brasileiro. É possível pensar em medidas que possibilitem redução dos impostos indiretos, aumento da tributação sobre o patrimônio e maior progressividade na tributação da renda, entre outras, mantendo-se até mesmo a carga tributária em patamar estável.

Além desta introdução, o artigo encontra-se dividido em mais quatro seções. Na seção 2, apresenta-se o debate econômico quanto à influência negativa da desigualdade no crescimento e à não neutralidade da arrecadação sobre a desigualdade. Na seção 3, são apresentados alguns dados sobre a desigualdade de renda e riqueza e da tributação no Brasil. Na seção 4, comentam-se brevemente algumas propostas recentes de reforma tributária e caminhos do debate legislativo sobre o assunto. Na seção 5, são discutidas diretrizes para uma reforma tributária que atue sobre a questão da progressividade, bem como exemplos de proposições em tramitação que podem auxiliar nesse sentido. Na seção 6, são feitos comentários finais, após os quais são apresentadas referências bibliográficas e apêndice com proposições legislativas pesquisadas.

Debate sobre desigualdade e tributação

Alguns aspectos do debate econômico recente revelam a importância da desigualdade sobre o desempenho econômico e críticas à política tributária desde as décadas de 1970 e 1980. Nos últimos anos, tem sido verificado o crescimento da desigualdade no mundo, com o aumento da razão riqueza-renda e a estagnação dos salários¹. Com efeito, o Relatório de Desigualdade Mundial de 2017 do banco Credit Suisse mostra que os 41 indivíduos mais ricos detinham o mesmo patrimônio que a metade mais pobre das pessoas do mundo. Além disso, a instituição calcula que o 1% mais rico capturou 27% do crescimento da renda global entre 1980 e 2016, enquanto os 50% mais pobres ficaram com 13%.

Diversos autores observam que o aumento da desigualdade tem efeitos negativos sobre o desempenho econômico. Dabla-Norris *et al.* (2015), por exemplo, evidenciaram que, para diversos países ricos, emergentes e em desenvolvimento, a redução da desigualdade de renda, com o aumento de renda dos mais pobres e da classe média, eleva o crescimento econômico².

Para Stiglitz (2016), a desigualdade prejudica a economia por diferentes canais. Existe efeito sobre a demanda agregada, pois a base gasta maior fração da renda do que o topo. A desigualdade de resultados está associada à desigualdade de oportunidades, o que mina o crescimento potencial futuro, enquanto economias com maior desigualdade são menos propensas a realizar investimentos públicos que elevam a produtividade. O aumento da disparidade de renda e riqueza pode resultar da exploração, da discriminação e do exercício do poder de monopólio, com correspondente extração de rendas da economia³. Maior igualdade e desempenho, considera o autor, são complementos, ao invés de representarem *trade-off*.

A elevação da capacidade de consumo das menores faixas de renda, impulsionada por sistema tributário menos regressivo, pode contribuir para o crescimento, como indicado por Keynes (1936). A propensão marginal a consumir das faixas de menor renda é mais alta em comparação com as faixas mais elevadas de renda. Dessa forma, a redistribuição das rendas por meio da elevação da progressividade tende a aumentar o consumo e estimular o investimento e a demanda efetiva. No caso das heranças, a tributação mais elevada ainda corrige efeitos cumulativos da desigualdade⁴.

1 Como examinado, por exemplo, nos estudos de Piketty (2014), Dabla-Norris *et al.* (2015), Stiglitz (2016), Alvaredo *et al.* (2017) e Oxfam (2018).

2 Os autores, associados ao departamento de pesquisa do FMI, avaliam que, para 159 países avançados, emergentes e em desenvolvimento, o aumento de 1% da participação da renda dos 20% mais ricos no total da economia gera queda de 0,08% no crescimento do PIB nos cinco anos seguintes, ao passo que igual aumento da participação dos 20% mais pobres está associado a uma expansão de 0,38% maior do PIB.

3 De acordo com Stiglitz (2016), as rendas têm aumentado, em razão das rendas da terra, da propriedade intelectual e do poder de monopólio. Assim, o valor desses ativos tem crescido proporcionalmente, de maneira que a riqueza total se eleva, mas sem aumento da capacidade produtiva da economia ou da produtividade marginal ou média dos trabalhadores. Ao contrário, salários podem estagnar ou cair, porque a alta nas rendas ocorreu em detrimento dos salários. Os ativos que impulsionam a riqueza em geral não são bens de capital, pois não estão associados à produção de bens e serviços. Com maior riqueza colocada nesses ativos, pode haver menos investimento em capital produtivo real.

4 Acumulação, lembra Keynes (1936), que não está associada ao mérito ou ao trabalho realizado.

Adicionalmente, a socialização dos investimentos na economia, preconizada pelo autor, precisa de recursos públicos suficientes para manter a economia próxima do pleno emprego.

Adicionalmente, para Stiglitz (2014), os impostos não são apenas um meio de levantar recursos para serviços públicos e investimentos, mas também podem melhorar incentivos, fomentar comportamento econômico desejável socialmente e desencorajar comportamento indesejável, como a perspectiva de curto prazo nas atividades empresariais. A promessa do *trickle-down economics*, de que a carga tributária inferior para os mais ricos implicaria maior crescimento na economia, ao incentivar que estes investissem mais, não se verificou. Ao invés de a redução de impostos sobre o capital elevar o investimento⁵, reconhece o autor, essa política serviu para recompensar a especulação.

Trabalhos como o de Piketty (2014) e Alvaredo *et al.* (2017) demonstram como ocorreu concentração de renda e de riqueza no mundo nos últimos 40 anos. Mudanças institucionais e de políticas empreendidas desde os anos 1980, argumentam esses autores, sobressaem como as explicações mais fortes para as diferentes trajetórias de desigualdade. A progressividade tributária foi acentuadamente reduzida nos países ricos dos anos 1970 a meados dos anos 2000⁶, em que a alíquota marginal máxima do imposto de renda passou de 70% para 42% em média. As privatizações também contribuíram para a disparidade da distribuição da riqueza. Não obstante essa evolução, concluem Alvaredo *et al.* (2017), a progressividade da taxa de imposto constitui ferramenta comprovada de combate à desigualdade de renda e riqueza no topo, ao reduzir tanto a desigualdade pós-impostos quanto pré-impostos, desencorajando detentores de maiores rendas a capturar maior parcela do crescimento.

A deterioração da base tributária por meio da utilização de diversos mecanismos, como os paraísos fiscais, tem sido objeto de preocupação em estudos como o de Alvaredo *et al.* (2017) e no âmbito da atuação de entidades como a OCDE. O vazamento de informações sobre esses paraísos, notabilizado, entre outras, pelas investigações denominadas *Panama* e *Paradise Papers*, do Consórcio Internacional de Jornalistas Investigativos, demonstra a utilização disseminada dessa prática por indivíduos muito ricos e grandes empresas, que pode estar vinculada também com a evasão fiscal. Alvaredo *et al.* (2017) propõem um registro financeiro global para a identificação dos fluxos de capitais entre economias, para enfrentar a influência da evasão e da elisão fiscais⁷ e da lavagem de dinheiro, contribuindo para conter a crescente desigualdade. Ao mesmo tempo, o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF) é considerado matéria fundamental por esses autores e por Piketty (2014), que também salientam a importância da tributação progressiva sobre a herança para o decréscimo da desigualdade.

Com efeito, a política fiscal, em suas diversas vertentes, tem papel destacado sobre a desigualdade. O Monitor Fiscal do FMI de outubro de 2017 (FMI, 2017) reconhece que as políticas fiscais podem

5 Com efeito, Piketty *et al.* (2014) exibem evidências de que a redução da progressividade tributária não teve influência sobre aumento do crescimento econômico mundial.

6 Com certa interrupção e reversão da tendência em alguns países, desde a crise em 2008.

7 Alvaredo *et al.* (2017) salientam estimativas de que a riqueza acumulada em paraísos fiscais representa 10% do PIB mundial e cresceu consideravelmente desde a década de 1970.

ser usadas para reduzir a desigualdade excessiva, que prejudica a coesão social, potencializa a polarização política e piora o desempenho econômico. Entre as medidas redistributivas, destaca a entidade, estão o aumento de impostos nas faixas mais altas de renda pessoal, melhor taxaço da renda de capital, impostos sobre a riqueza, além da reduço da evasão e elisão fiscais. O rendimento de capital, ressalta a entidade, é distribuído de maneira mais desigual e frequentemente tributado a uma alíquota mais baixa (e decrescente desde a década de 1990) do que a renda do trabalho, o que incentiva oportunidades de arbitragem (busca da tributação mais vantajosa) e reduz a progressividade efetiva do sistema.

Ao mesmo tempo, a influência da estrutura produtiva nas economias torna-se determinante para a desigualdade no desenvolvimento econômico. Como discutido por diversos autores, as atividades produtivas são diferentes na geração de valor e renda, por causa da incidência distinta de retornos crescentes e da capacidade de inovação e disseminação de conhecimento, entre outras, como nota Reinert (2016), havendo especial efeito positivo das atividades industriais e mais inovadoras sobre o desenvolvimento⁸. A desindustrialização associada à dependência na produção de *commodities* é motivo de preocupação, como reconhece, entre outros, Palma (2008). A tributação é importante para diversificar as economias e melhorar a diversificação produtiva em direção a atividades com maior geração de valor, renda e inovação, contribuindo para uma sociedade menos desigual produtiva e economicamente.

Desigualdade e tributação no Brasil

Podem ser levantados diversos elementos importantes da discussão sobre desigualdade e tributação no Brasil. Estudos recentes revelam diversas dimensões da desigualdade na sociedade brasileira. A maneira de tributar na economia mostra associação com a estrutura regressiva e os incentivos para a continuidade dessas características marcantes.

Desigualdade

O Brasil apresenta níveis de desigualdade muito elevados em diversas perspectivas. Segundo o Relatório de Desenvolvimento Humano 2016 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Brasil é o 10º país mais desigual do mundo, quanto à renda, em *ranking* de mais de 140 países.

8 Avaliação empírica recente de Gala *et al.* (2017), sobre a complexidade no comércio exterior, evidencia a importância de uma estrutura produtiva diversificada em bens industriais no desenvolvimento. Para uma discussão desses aspectos do desenvolvimento produtivo, ver também, por exemplo, estudo de Lima (2014).

Apesar da redução da desigualdade da renda do trabalho e da melhoria da distribuição funcional da renda na economia brasileira na década de 2000⁹, estudos como os de Morgan (2017), Medeiros *et al.* (2015) e Souza (2016), ao considerarem bases de dados como o Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), revelam que perdurou, mesmo naquele período, o nível de desigualdade na renda total e no patrimônio.

Em relação à renda, Medeiros *et al.* (2015) estimam que o 1% mais rico da população recebe, em média, mais de 25% de toda a renda nacional, ao passo que os 5% mais ricos auferem o mesmo que os demais 95%. Entre os países para os quais existem dados disponíveis, o Brasil é o que mais concentra renda no 1% mais rico, segundo Souza (2016). Já Morgan (2017) aponta para uma apropriação ainda maior, de 28% da renda nacional, por parte do 1% mais rico, sendo que, entre 2001 e 2015, os 10% mais ricos se apropriaram de 61% do crescimento econômico, enquanto a fatia do crescimento dos 50% mais pobres foi de 18%.

A grande maioria dos brasileiros tem uma renda média *per capita* de até um salário mínimo por mês. Considerando os valores de 2015, ano da última PNAD, seis em cada dez pessoas têm uma renda domiciliar *per capita* média de até R\$ 792,00 por mês. Oitenta por cento da população brasileira – 165 milhões – vivem com uma renda *per capita* inferior a dois salários mínimos mensais. Paralelamente, os 10% mais ricos têm rendimentos domiciliares *per capita* de, em média, R\$ 4.510,00, e o 1% mais rico recebe mais de R\$ 40.000,00 por mês.

Ocorre, entretanto, que a desigualdade de riqueza é ainda maior que a de renda. Em 2016, segundo a Oxfam, o 0,1% mais rico concentrou 48% de toda a riqueza nacional; os 10% mais ricos, 74%. Enquanto isso, os 50% mais pobres possuem menos de 3% dessa riqueza. Cinco brasileiros detinham o mesmo que a metade mais pobre da população em 2017, chegando a R\$ 549 bilhões, de acordo com cálculos da Oxfam¹⁰. Ao mesmo tempo, no início de 2017 havia 16 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, segundo apurou o Banco Mundial¹¹.

Todo esse quadro de desigualdades se manifesta categoricamente na oferta de serviços essenciais, como, em particular, água e esgoto, ainda que tenha havido avanços. De 1976 a 2015, segundo Arretche (2015), o índice de Gini para acesso à água encanada caiu de mais de 0,6 para cerca de 0,2; para a distribuição de esgoto, de cerca de 0,7 para pouco menos de 0,5; e para acesso à energia elétrica, de 0,5 para menos de 0,1. Com efeito, entre 1988 e 2015, houve redução de 37% para 10% na parcela da população brasileira abaixo da linha da pobreza, segundo dados do Instituto de

9 O índice de Gini passou de 0,594 em 2001 para 0,514 em 2015, medido pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, enquanto a participação dos salários na renda foi de 38,3% em 2004 para 44,6% em 2015 pelas Contas Nacionais apuradas também pelo IBGE.

10 De acordo com o informe *Recompensem o trabalho, não a riqueza*, de janeiro de 2018. O relatório *A Distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras*, de setembro de 2017, da Oxfam Brasil, ainda revela que metade dos bilionários brasileiros em 2016 (52% sobre 31, ou seja 16) herdou patrimônio da família.

11 De acordo com o estudo *Salvaguardas contra a Reversão dos Ganhos Sociais durante a Crise Econômica no Brasil*, de 2017. A projeção feita no estudo estimava 3,6 milhões a mais de pobres até o final de 2017.

Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), tendo 28 milhões de pessoas saído dessa faixa nos últimos 15 anos. Mesmo assim, as evidências do FMI (2017) revelam que os gastos públicos no Brasil estão entre aqueles que menos influenciam a melhoria da distribuição de renda.

Em outra perspectiva, nota-se desenvolvimento produtivo desigual na economia brasileira. De acordo com dados da UNIDO, o Brasil atingiu 1,8% de participação no total do valor adicionado da indústria de transformação mundial em 2016, ao passo que detinha 3,2% desse total em 1990, pelos dados a preços constantes de 2010¹². O intercâmbio comercial brasileiro tem mostrado sinais de especialização regressiva, especialmente na pauta exportadora, na qual os produtos primários cresceram 4,7 vezes de 1990 a 2016, muito acima dos produtos industrializados, com 2,1 vezes, e semi-industrializados, com 2,7 vezes, segundo o índice de *quantum* da Funcex. A distribuição espacial da atividade produtiva igualmente revela grandes disparidades. De acordo com a pesquisa *Produto Interno Bruto dos Municípios*, do IBGE, os índices de Gini do valor adicionado da indústria e o de serviços foram de 0,9 em 2015, enquanto esse indicador foi de 0,61 para a agropecuária.

Tributação

Diversos estudos apontam o caráter regressivo do sistema tributário brasileiro. Apesar de princípios como o da capacidade contributiva, da isonomia e da progressividade estarem inscritos na Constituição Federal¹³, têm sido levantadas críticas sobre a iniquidade na tributação. Conforme nota Piscitelli (2014, 2016), o Brasil é um país em que a carga tributária é inversamente proporcional à renda e, principalmente, ao patrimônio das pessoas e das famílias. Ademais, a legislação traduz a própria distribuição de renda e da propriedade, reforçando-a em vez de atuar como um mecanismo de redução dessas desigualdades.

De meados da década de 1990 até o início da década seguinte houve mudança de patamar da carga tributária bruta no Brasil, que passou de 26,6% do PIB, em 1995, para 32,1%, em 2002, tendo mantido esse nível a partir daí, mas com certa redução, de 33,6% em 2006 para os 32,4% registrados em 2016¹⁴. Embora essa carga esteja próxima aos 34,0% mensurados para a média dos países

12 A participação da indústria de transformação no PIB brasileiro também tem caído significativamente, ao passar de 16,8% em 1995 para 11,8% em 2017, pelos dados a preços correntes do IBGE.

13 De acordo com o § 1º do art. 145 da Constituição Federal, “sempre que possível, os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultado à administração tributária, especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte”. A isonomia, segundo o art. 150, II, refere-se à vedação para “instituir tratamento desigual entre contribuintes que se encontrem em situação equivalente, proibida qualquer distinção em razão de ocupação profissional ou função por eles exercida, independentemente da denominação jurídica dos rendimentos, títulos ou direitos”. A noção de progressividade é explícita, no art. 153, para os impostos de renda e de propriedade territorial rural.

14 Segundo dados da série de relatórios *Carga Tributária no Brasil*, da Receita Federal.

da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2015¹⁵, o cenário de desigualdades e a necessidade de investimentos públicos no Brasil são distintos.

A incidência da carga tributária denota caráter regressivo importante. No Brasil, a arrecadação de tributos, em 2016, esteve concentrada sobre bens e serviços, com 49,7%, que recaem de maneira indireta e regressiva sobre a população, e sobre a folha de salários, com 25,8%. A tributação direta sobre a renda foi de 20,0%, enquanto aquela sobre a propriedade respondeu apenas a 4,7%. Já 1,8% incidiram sobre transações financeiras. Na média dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 2015, a tributação sobre a renda representou 33,9% total arrecadado, sendo seguida por bens e serviços, com 32,2%, folha de salários, com 26,5%, e propriedade, com 5,6%.

A regressividade brasileira associa-se ao peso dos tributos na renda dos diferentes extratos da população. Silveira (2012), por exemplo, utilizando microdados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE de 2008/2009, estima que a participação dos tributos diretos e indiretos é decrescente em relação à renda¹⁶. O alto grau de regressividade dos impostos indiretos, avalia o autor, não é compensado pela tributação direta.

Outra ponderação significativa é sobre a carga tributária líquida e o pagamento de juros, que, juntos, indicam a efetiva capacidade de realizar gastos públicos. Estudo do IPEA (2009) revela que, descontadas as transferências públicas (previdenciárias, FGTS e assistência social) e os subsídios ao setor privado, a carga tributária líquida correspondeu a 68,3% da carga bruta em 2008. Descontados os juros da dívida pública, a carga tributária líquida atingiu 41,5% da carga bruta nesse ano.

Características estruturais da iniquidade brasileira ficam patentes no Relatório Grandes Números do IRPF 2016 – Ano-Calendário 2016, Exercício 2017, divulgado pela Receita Federal. Por faixa de rendimentos totais em salários mínimos, o 1,16% com maior renda mensal (acima de 60 salários) se apropriou de 22,7% do total de rendimentos, ao passo que os 0,09% mais ricos (mais de 320 salários) levaram 10,5% do total de rendimentos.

Conforme se avança nas faixas de rendimentos, observa-se maior participação de rendimentos isentos e sujeitos à tributação exclusiva, associados à renda de capital. Os 1,16% mais ricos auferem 46,3% do total de rendimentos isentos, que incluem distribuição de lucros e dividendos aos sócios de empresas, e 40,1% do total de rendimentos sujeitos à tributação exclusiva, como os decorrentes de aplicações financeiras¹⁷. Essa parcela mais rica respondeu por 16,2% do imposto devido, concentrou

15 De acordo com o relatório *Revenue statistics 2017* da entidade.

16 A tributação que incide sobre os 10% mais pobres corresponde a 53% da renda monetária (sendo 47% de tributos indiretos) ou 32% da renda total (sendo 28% de tributos indiretos), ao passo que os 10% mais ricos suportam 23% da renda monetária ou 21% da renda total (sendo 10% de tributos indiretos nas duas formas de renda).

17 O 0,09% abarcou 23,0% dos rendimentos sujeitos a tributação exclusiva e 23,1% dos rendimentos isentos.

33,8% de bens e direitos líquidos de dívidas e ônus e amealhou 71,3% das heranças e doações¹⁸. Estimativas de Introíni e Moretto (2017) revelam que, para os dados de 2014, o IRPF é progressivo até a faixa de 30 a 40 salários mínimos, sendo regressivo para rendimentos mais elevados¹⁹.

Modificações na legislação brasileira têm influenciado a desigualdade tributária. De maneira semelhante à tendência mundial, a legislação brasileira do imposto de renda de pessoa física fixou, com algumas oscilações, a redução do número de alíquotas (de quinze em 1963-65 para três em 1989-1995 e cinco de 2009 em diante) e das alíquotas marginais (de uma máxima de 65% em 1963-65 para 25% em 1989, e de 35% em 1995-97 para 27,5% em 1999 em diante)²⁰. Com atualização da tabela do IRPF abaixo da inflação desde 1996, ocorreu aumento do número de contribuintes de menores rendas.

Houve mudanças significativas na década de 1990 que impactaram a tributação da renda das pessoas jurídicas. Introíni e Moretto (2017) entendem que houve uma reforma tributária sorrateira na década de 1990 no Brasil²¹. Uma modificação marcante foi a Lei nº 9.249/1995, a qual isentou do imposto de renda a distribuição de lucros e dividendos (art. 10)²², incluindo os remetidos ao exterior; criou a figura dos juros sobre capital próprio (art. 9º), espécie de despesa fictícia que pode ser deduzida do IR e da CSLL com base no lucro real; e reduziu a alíquota do Imposto de Renda de Pessoa Jurídica (IRPJ), de 25% para 15%, e do adicional sobre os lucros.

Nas décadas seguintes, essa reforma infraconstitucional foi mantida, tendo sido notadas outras modificações na legislação que beneficiam a renda do capital, e determina a configuração atual da desigualdade tributária. A Lei nº 11.033/2004 reduziu o IR para ganhos líquidos em bolsas de valores (de 20% para 15%). Já a Lei nº 11.312/2006 reduziu a zero o imposto de renda e a CPMF para investidores estrangeiros em fundos de investimentos de títulos públicos federais. A disparidade na tributação inclui também o fato de que, enquanto a renda do trabalho está sujeita à tabela progressiva do IRPF, os rendimentos do capital de pessoas físicas têm tributação diferenciada e menor, especialmente em razão da incidência exclusiva na fonte para determinados rendimentos.

A forma atual de tributação das empresas, que pagam, na comparação com as pessoas físicas, menos tributos em razão do regime de lucro presumido²³ do IRPJ e de deduções e benefícios e de possibilidades de planejamento tributário no regime de lucro real, prejudica a isonomia e incentiva

18 Os 0,09% mais ricos concentraram 17,2% de bens e direitos líquidos de dívidas e ônus e 44,7% das heranças e doações.

19 Gobetti e Orair (2016) realizam cálculo para o ano de 2013 e encontram regressividade semelhante, para as faixas de renda acima de R\$ 325,4 mil anuais.

20 Ver estudo de Nóbrega (2014).

21 Para outras avaliações, ver também, por exemplo, Salvador (2009) e Gobetti e Orair (2016).

22 Antes, essa distribuição de lucros e dividendos era tributada em 15%. Entre os países da OCDE, apenas a Estônia não tributa a distribuição de dividendos.

23 O lucro real traz alíquotas de IRPF (25% de IRPF e 9% de CSLL) maiores do que o regime de lucro presumido, que varia de 15% a 25%.

o fenômeno da denominada pejetização, a transformação em pessoa jurídica (PJ). A pejetização, que tem sido cada vez mais legitimada para profissionais liberais (especialmente a partir da Lei nº 11.196/2005), inclusive com a inclusão destes no regime do Simples Nacional (Lei Complementar nº 123/2006) a partir de 2015, é motivada por vantagens tributárias e implica descaracterização da relação de emprego e redução das receitas tributárias e exigências trabalhistas, avalia a Receita Federal (2016)²⁴. Os valores recebidos como pessoa jurídica podem ser repassados para a pessoa física por meio de dividendos, sem impostos.

A reforma trabalhista aprovada pela Lei nº 13.467/2017, que estabelece, na prática, uma nova CLT, ainda fornece mais incentivos à pejetização, como, por exemplo, a figura jurídica do trabalhador autônomo exclusivo (art. 442-B), a qual legalizaria a contratação de pessoas jurídicas de maneira a não caracterizar relação trabalhista.

A transfiguração da renda do trabalho em renda do capital, apontada por Afonso (2017), torna-se característica significativa da economia brasileira e fonte de desigualdade. A decisão da forma de tributação como PJ, considera o autor, é basicamente do empregador ou contratante, o qual efetivamente tem a capacidade de demandar o trabalhador na forma de empresa e prefere se evadir de encargos trabalhistas e tributários, especialmente a contribuição para a previdência social. Afonso encontra indícios desse fenômeno na queda do número de empregados com maiores salários²⁵, além de redução de contribuições para a previdência nesses casos.

O tratamento dado à evasão fiscal também tem criado incentivos perversos e ferido o princípio da isonomia, beneficiando grandes sonegadores. O Sindicato Nacional dos Procuradores da Fazenda Nacional estimou em R\$ 571,5 bilhões, ou 9,1% do PIB, a sonegação tributária no Brasil no ano de 2016. A Lei nº 9.249/1995, no art. 34, extinguiu a punibilidade do crime contra a ordem tributária, até mesmo de sonegação de impostos, se houver pagamento do tributo antes do recebimento da denúncia. A Lei nº 9.430/1996, no art. 83, ainda postergou, para depois da decisão final na esfera administrativa, o encaminhamento de representação fiscal para fins penais ao Ministério Público em crimes contra a ordem tributária.

Já a elisão fiscal, associada ao planejamento tributário para a redução no pagamento de tributos, constitui prática comum possibilitada por brechas legais. De acordo com Silva e Araujo (2015), o Brasil ainda carece de uma norma geral antielisão, ainda que exista previsão de edição de lei ordinária

24 Simulação da Receita Federal (2016) calcula, na faixa de renda de R\$ 30 mil mensais, queda de tributação na renda/faturamento de 23,6% para 17,34% para a pessoa física que passe a ser tributada como empresa pelo lucro presumido. No caso do empregador, a vantagem é desincumbir-se de contribuição previdenciária patronal (20%), dos encargos do Sistema S e do RAT (3%) e do depósito para o FGTS (8%), além de direitos trabalhistas como décimo terceiro salário, férias, horas extras, vale-transporte, vale-alimentação, entre outras, bem como obrigações acessórias da legislação trabalhista.

25 A expansão do emprego formal entre 2002 e 2015 foi de 76%, mas com crescimento de 103% entre os empregados que receberam até 3 salários mínimos e queda de 22% entre os empregados com mais de 15 salários mínimos.

para tanto no parágrafo único do art. 116 do Código Tributário Nacional (Lei nº 5.172/1966), incluído pela LC nº 104/2001.

Em particular, os programas de regularização tributária têm implicado incentivos na economia brasileira que podem atuar negativamente sobre as receitas públicas no longo prazo²⁶, desincentivar o pagamento de tributos e recrudesce a desigualdade e a progressividade do sistema, ao beneficiarem indivíduos mais ricos e maiores empresas. A Receita Federal²⁷ calcula que apenas os parcelamentos especiais de dívidas significaram renúncia fiscal de R\$ 176 bilhões de 2008 a 2017. Fez-se uso crescente de diversos desses programas de regularização, desde o primeiro Programa de Recuperação Fiscal (Refis), criado pela Lei nº 9.964/2000.

Apenas nos últimos anos, diversos programas de regularização foram estabelecidos. A MP nº 783/2017, convertida na Lei nº 13.496/2017, instituiu o Programa Especial de Regularização Tributária. A MP nº 793/2017, que perdeu validade, e o PL nº 9.206/2017, transformado na Lei nº 13.606/2018, criaram o Programa de Regularização Tributária Rural. A MP nº 780/2017, convertida na Lei nº 13.494/2017, instituiu o Programa de Regularização de Débitos não Tributários junto a órgãos públicos. O Programa Especial de Regularização Tributária das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte optantes pelo Simples Nacional foi estabelecido pela LC nº 162/2018²⁸. No mesmo sentido está o Regime Especial de Regularização Cambial e Tributária, criado pela Lei nº 13.254/2016 e responsável pela repatriação de recursos enviados sem declaração (ou com declaração irregular) ao Fisco.

Podem ser citadas também as modificações legislativas na tributação de bens básicos, as quais beneficiam esses setores, em detrimento de outros. A Lei Complementar nº 87/1996, conhecida como Lei Kandir, desonerou do ICMS as exportações de produtos primários e semielaborados. Em seguida, a Emenda Constitucional nº 42/2003 alterou o art. 155, X, “a”, para constitucionalizar a desoneração do ICMS na exportação de produtos semielaborados. O equilíbrio na tributação setorial é importante para estimular mudanças na estrutura produtiva que impliquem maior desenvolvimento econômico.

Propostas de reforma recentes e debate legislativo

O entendimento de propostas recentes de reforma tributária em discussão, voltadas para questões relativas ao federalismo fiscal e à simplificação, auxilia no debate sobre transformações mais profundas no sentido da redução da desigualdade, assim como a compreensão sobre o debate legislativo acerca do assunto.

26 Embora permitam arrecadação pontual mais elevada no curto prazo, esses programas produzem efeito no longo prazo, ao reduzirem a arrecadação devida de tributos e obrigações acessórias que foram anistiados. Levantamento da Receita Federal, divulgado pelo jornal O Estado de S. Paulo em 10/01/2018, estima em R\$ 176 bilhões o perdão associado a dívidas tributárias nos últimos dez anos.

27 De acordo com o *Estudo sobre Impactos dos Parcelamentos Especiais*, de 29 de dezembro de 2017.

28 O veto total ao PLP nº 171/2016 acabou sendo derrubado pelo Congresso Nacional em 2018, para possibilitar esse programa para optantes do Simples Nacional.

Propostas recentes

As reformas tributárias em andamento no Congresso ou discutidas pelo Parlamento brasileiro podem ser consideradas insuficientes, por não enfrentarem algumas das fontes principais da desigualdade de renda e riqueza no Brasil. De modo geral, muitas propostas de reformas tangenciam questões federativas e relacionadas à simplificação e desoneração tributárias e à competitividade empresarial, sem propor transformação na estrutura desigual e regressiva brasileira.

Desde a Constituição Federal de 1988, foram diversas tentativas de realização de reformas tributárias. Lukic (2014) avalia ideias, interesses e instituições envolvidas na evolução desse tema, discutindo diversas propostas, e conclui que as disputas em matéria de tributação são a estrutura federativa e as competências para a instituição e arrecadação de tributos. De fato, as propostas têm sido centradas nesses aspectos e na simplificação, embora haja reconhecimento de diversas outras iniquidades tributárias.

As proposições do Poder Executivo começam a tramitar pela Câmara dos Deputados. Nesta Casa, a Comissão de Finanças e Tributação analisa diversos temas tributários, que podem ser avaliados também por outras Comissões, permanentes ou especiais. As Propostas de Emenda à Constituição (PECs) são examinadas por Comissão Especial.

A PEC nº 41/2003, do Poder Executivo, continha alguns elementos de redução da regressividade tributária, que foram mitigados na Emenda Constitucional nº 42/2003, que acabou aprovada. Entre as medidas, estavam a possibilidade de instituição do IGF por lei ordinária²⁹; a transferência da competência do ITR para Estados e o DF, com progressividade do imposto; a progressividade do ITCMD e do ITBI; a uniformização das legislações do ICMS, com seletividade e no máximo cinco alíquotas do imposto, sendo a menor para alimentos; e a criação de CPMF permanente para a seguridade social. Entretanto, essa PEC prorrogou a CPMF de maneira provisória, adicionou progressividade apenas ao ITR, não avançou no IGF, nem nessas mudanças do ICMS, além de estender a DRU.

Entre os exemplos recentes, está a PEC nº 233/2008, proposição abrangente mais recente apresentada pelo Poder Executivo, a qual pretende simplificar o sistema tributário, promover desonerações, eliminar distorções que prejudicam a competitividade, como a guerra fiscal, e incentivar o desenvolvimento regional. Nessa PEC foi proposta a criação de um Imposto sobre Valor Agregado Federal (IVA-F), que englobaria PIS, COFINS, CIDE-Combustíveis e o salário-educação, bem como de um IVA Estadual (IVA-E) cobrado no destino, com legislação única, fundo de compensação de perdas e flexibilidade para ajustar alíquotas. A CSLL seria fundida com o IRPJ e seria criado fundo de desenvolvimento regional. A estrutura tributária regressiva não é modificada. Apesar da previsão de destinação de receitas para as fontes de financiamento da seguridade, entre as críticas à Proposta também está a exclusão de contribuições sociais, cujos recursos são vinculados. O princípio de financiamento da

29 Ao invés de instituir por meio de lei complementar, como está previsto no art. 153, VII.

seguridade social por meio de contribuições sociais previsto no art. 195 da Constituição Federal seria afastado.

Recentemente, na Câmara dos Deputados, vem sendo discutida, no âmbito da Comissão Especial para análise, estudo e formulação de proposições relacionadas à Reforma Tributária³⁰, uma minuta de PEC, apresentada pelo relator, o Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB/PR), que propõe simplificação e unificação de tributos indiretos e mudanças nas competências tributárias. Criar-se-ia o Imposto sobre Operações com Bens e Serviços, administrado pelos Estados, com legislação unificada e possibilidade de desoneração sobre medicamentos e alimentos, extinguindo-se IPI, IOF, PIS/Pasep, Cofins, Salário-Educação, CideCombustíveis, ICMS e ISS. A CSLL seria incorporada ao IR. O IPVA incluiria embarcações e aeronaves, mas seria apenas para veículos de uso não comercial. Inclui possibilidade de criação de fundos para reduzir disparidade de receita *per capita* entre Estados e entre Municípios. A minuta defende que o sistema de partilha de arrecadação proposto aumentaria a solidariedade fiscal e reduziria a pressão por desonerações. Também seria instituído o Imposto Seletivo, com recursos para a União, sobre produtos específicos³¹ definidos em lei complementar. Essa proposta está alinhada com o histórico recente de falta de alterações na estrutura desigual da tributação e a extinção de contribuições vinculadas como fonte para financiamento da seguridade social³².

No Senado Federal, a Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) trata de temas tributários. Adicionalmente, a chamada Agenda Brasil, discutida em Comissão Especial, tem debatido diversas medidas tributárias, entre outras questões econômicas. Recentemente, foi aprovado, por exemplo, projeto de lei complementar sobre a guerra fiscal³³. Existe também a Subcomissão Permanente de Avaliação do Sistema Tributário Nacional na CAE³⁴.

A recente reorientação do papel do Estado, com forte retomada de políticas liberais de abertura econômica, desregulamentação de mercados (como o de trabalho), privatizações e outros ajustes estruturais, traz desafios à oposição a políticas concentradoras. Não obstante, a discussão e a proposição de uma reforma tributária em bases progressivas pode ser capaz de aglutinar esforços na contestação de políticas concentradoras de renda e de riqueza no Brasil.

30 Essa Comissão analisa a PEC nº 31/2007 e 16 apensados, entre os quais a PEC nº 233/2008.

31 São especificados: petróleo e seus derivados, combustíveis e lubrificantes de qualquer origem, cigarros e outros produtos do fumo, energia elétrica, serviços de telecomunicações, bebidas alcoólicas e não alcoólicas, veículos automotores novos, terrestres, aquáticos e aéreos, bem como pneus, partes e peças nestes empregados.

32 Também é excluída a vinculação de 40% dos recursos do PIS-PASEP para financiamentos do BNDES, estabelecida pelo art. 239, § 1º, da CF/88.

33 O Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 130/2014-Complementar foi transformado na LC nº 160/2017.

34 Cabe notar que a Constituição Federal, no art. 52, XV, determina que o Senado avalie periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

Estratégias legislativas

Algumas estratégias legislativas podem ser aventadas, para o apoio e a subscrição de proposições legislativas com o intuito de promover uma reforma tributária progressiva. De acordo com a natureza dos temas tributários, podem ser avançados projetos de leis ordinárias (PLs), complementares (PLPs) ou PECs, assim como outras proposições. Ainda que a capacidade do Poder Executivo de definir a agenda legislativa seja determinante, especialmente por meio de Medidas Provisórias (MPs), como concluem Figueiredo e Limongi (1999), havendo especial força nas Comissões que tratam de temas tributários, o Legislativo se configura como arena relevante de apresentação, discussão e sedimentação de propostas existentes na sociedade brasileira. Com efeito, pesquisas como a de Araújo e Silva (2013) têm apontado a apropriação de propostas de autoria parlamentar pelo Executivo.

Podem ser aventadas, de modo não excludente, determinadas iniciativas parlamentares com respeito a reformas tributárias progressivas. As frentes parlamentares (em qualquer das Casas, ou mista) podem galvanizar apoio político e estratégias de intervenção no debate público. As proposições apresentadas por congressistas (no caso de PEC, por 1/3 dos parlamentares) podem constituir base para a discussão, assim como as proposições de iniciativa popular³⁵. Outra forma de inserção no debate legislativo pode se dar via proposições apoiadas pelas Comissões de Legislação Participativa na Câmara e de Direitos Humanos e Legislação Participativa no Senado, ou ainda outras Comissões.

Progressividade e proposições em tramitação

A fim de trazer subsídios para a discussão de uma reforma que sinalize para modificações estruturais na economia e na sociedade brasileiras, são consideradas algumas diretrizes, bem como são identificadas, ainda que de maneira não exaustiva, determinadas proposições legislativas em tramitação que avançam em certos aspectos quanto à progressividade e à redução das desigualdades.

Em primeiro lugar, em razão do debate econômico apresentado, deve-se procurar uma visão sistêmica para a modificação da estrutura tributária em direção a uma distribuição mais equitativa da renda e da riqueza, em diversas dimensões. Como discutido anteriormente, e diferentemente do que se apresenta com frequência no debate público, algumas das principais modificações legislativas para reduzir a iniquidade brasileira podem ser notadas no campo infraconstitucional.

É possível buscar tributação progressiva da renda (com o aumento das faixas do IRPF e IRPJ) e do patrimônio (em heranças, doações e propriedade fundiária) e taxação dos dividendos de forma progressiva, das grandes fortunas e da remessa de lucros e dividendos ao exterior, além do fim dos juros sobre capital próprio. Essas medidas, junto com outras, possibilitariam até a redução dos impostos

35 De acordo com a Constituição Federal (art. 61, § 2º), pode ser apresentado projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

indiretos e da tributação sobre empresas do setor produtivo³⁶ e atividades estratégicas, mantendo-se a carga tributária estável. Como discutido, os efeitos sobre o consumo, o investimento e o desempenho econômico como um todo podem ser positivos. Ao mesmo tempo, medidas contra a evasão e elisão fiscais e outras distorções são importantes.

A tributação sobre a renda tem sido objeto de questionamento quanto à necessidade de maior progressividade. A modificação da tabela do Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), para reduzir a tributação sobre faixas mais baixas e aumentá-la para rendas mais altas é relevante na direção de reduzir a desigualdade. Diversos PLs tramitam sobre modificações no IRPF, especialmente sobre reajustes da tabela pela inflação. No PL nº 3.089/2008, que conta com 36 apensados³⁷, encontra-se, por exemplo, além de reajuste da tabela segundo o IPCA, a definição de 8 faixas, com alíquotas de 5% a 50%. Já o PL nº 5.308/2016 dispõe sobre 9 faixas e alíquotas de 5% a 37%. Adicionalmente, para modificar deduções existentes, cabe notar que os PLs nºs 5.205/2016 e 5.308/2016 propõem, entre outras questões, a tributação de imposto de renda em doações e heranças que excederem determinado valor, o que se encontra isento segundo a Lei nº 7.713/1988.

A tributação da renda associada às pessoas jurídicas pode ser efetivamente progressiva, bem como devem ser suprimidas diversas distorções existentes. A reinstituição da taxa de lucros e dividendos, de forma progressiva, e o fim dos juros sobre capital próprio permitiriam corrigir a falta de tributação das mais altas rendas. Com respeito à tributação de lucros e dividendos e do fim dos juros sobre capital próprio, notam-se o PL nº 1.485/2015 e seus apensados e o PL nº 3.492/2008. O PL nº 5.308/2016 e o PLS nº 588/2015 ainda preveem taxar lucros e dividendos. No mesmo sentido, a tributação sobre remessa de lucros e dividendos ao exterior, para garantir isonomia e desestimular vazamentos de renda, é importante, como destacado, por exemplo, pelos PLs nºs 1.418/2007, 1.485/2015 e 3.107/2008, que acabam com a isenção de IR para estrangeiros prevista na Lei nº 11.312/2006.

No caso do patrimônio, a tributação pode ser incrementada e distorções podem ser corrigidas. A instituição do IGF no Brasil, que precisa ser criado por meio de lei complementar, de acordo com o art. 153, VII, da Constituição Federal, tem sido objeto de diversas proposições. Na Câmara dos Deputados, tramitam, para regulamentar esse dispositivo constitucional, o PLP nº 277/2008 e seus treze apensados³⁸, além do PLP nº 202/1989 e seus quatro apensados³⁹. Avalia-se que o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação (ITCMD) também merece revisão, com alíquotas progressivas, assim como proposto na PEC nº 60/2015 e na PEC nº 96/2015, a qual cria um Imposto sobre Grandes Heranças e Doações, adicional ao ITCMD.

36 Encontra-se nesse sentido, por exemplo, avaliações como a de Gobetti e Orair (2016).

37 PL nº 3.089/2008, por seu turno, está apensado ao PL nº 7.172/2010, o qual apresenta 54 apensados.

38 Entre os quais o PLP nº 48/2011, que cria a Contribuição Social das Grandes Fortunas, para financiar a saúde pública.

39 Ver também estudo de Silva e Araujo (2015) sobre o IGF e proposições legislativas quanto ao assunto em tramitação na Câmara dos Deputados.

Na taxação do patrimônio são também encontradas proposições sobre veículos e propriedades rurais. Nota-se a perspectiva de aumento da tributação de veículos, associados a mais altas rendas, que não pagam impostos sobre a propriedade, como embarcações e aeronaves, situação referendada por decisões judiciais⁴⁰. Nesse sentido, destacam-se as PECs nºs 116/2011 e 140/2012 e o PLP nº 343/2013. Igualmente, é reputada como importante a majoração e a progressividade no Imposto Territorial Rural, especialmente de grandes imóveis improdutivos, de que trata o PL nº 328/2015.

A redução do número e a simplificação dos impostos indiretos torna-se importante para a redução da desigualdade, na medida em que esses impostos penalizam os grupos de menor renda no Brasil. A cumulatividade e os problemas quanto ao reconhecimento e compensação de créditos tributários também influenciam custos e incentivam a substituição de produtos nacionais por importados. Algumas medidas de unificação de tributos e de criação de impostos seletivos, com desoneração tributária sobre bens de consumo das faixas mais baixas de renda, são importantes, desde que não atinjam negativamente a vinculação de receitas para a seguridade social. Embora tenha havido avanço recente, com a desoneração de alguns tributos federais sobre a cesta básica pela Lei nº 12.839/2013 (resultante da conversão da MP nº 609/2013)⁴¹, ainda se está distante de maior equidade na tributação sobre o consumo.

A intensificação de mecanismos e da atuação contra a evasão fiscal é igualmente imprescindível, assim como a fiscalização eficiente e a definição de instrumentos claros contra a elisão fiscal. A evasão e a elisão beneficiam especialmente grandes contribuintes, que possuem meios de reduzir o pagamento de impostos e recorrer administrativa e judicialmente, criando igualmente problema competitivo e falta de isonomia.

Algumas proposições introduzem incentivos para reduzir a sonegação, ao alterarem regras sobre punições. Por exemplo, o PL nº 3.670/2004 qualifica os crimes contra a Ordem Tributária como formais ou de mera conduta (na Lei de Crimes contra a Ordem Tributária, Lei nº 8.137/1990) e revoga a possibilidade de extinção da punibilidade (art. 34 da Lei nº 9.249/1995) e a necessidade de decisão final para remessa de representação fiscal ao Ministério Público (art. 83 da Lei nº 9.430/1996). No mesmo sentido, o PL nº 46/1999 e seus apensados suprimem a referida extinção de punibilidade⁴². Já o PLS nº 423/2017 altera o Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940) e a Lei de Crimes contra a Ordem Tributária, para aumentar penas, inclusive relativas a tributos previdenciários, e eliminar, no caso de pagamento do tributo devido, a possibilidade de extinção de punibilidade dos crimes contra a ordem tributária⁴³, fixando também hipóteses de redução de pena.

40 O Supremo Tribunal Federal tem julgado que não incide IPVA sobre embarcações e aeronaves, como se percebe, por exemplo, no RE 134509/AM.

41 O PL nº 3.154/2012, que já previa essa desoneração da cesta básica, ainda dispunha sobre regras para a definição e revisão dos produtos constantes dessa cesta.

42 Apensados ao PL nº 46/1999, os PLs nºs 48/1999 e 4.763/2001 também revogam o art. 83 da Lei nº 9.430/1996.

43 Além dos dispositivos combatidos pelos outros PLs, são também revogados o §2º do art. 9º da Lei nº 10.684/2003, os arts. 68 e 69 da Lei nº 11.941/2009, o inciso I do §3º do art. 168-A e o §1º do art. 337-A do Código Penal.

Na perspectiva de enfrentar práticas tributárias abusivas, especialmente de evasão fiscal, que prejudiquem a concorrência, a Emenda Constitucional nº 42/2003 incluiu o art. 146-A na Carta Magna, o qual prevê o estabelecimento de lei complementar com critérios especiais de tributação, com o objetivo de prevenir desequilíbrios concorrenciais. O PLP nº 416/2017 define que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão estabelecer controles especiais para o cumprimento de obrigações tributárias e a coibição de práticas deletérias à concorrência, como fraudes e sonegação⁴⁴.

Com respeito à preocupação quanto à elisão fiscal e à possibilidade de desconconsideração de atos ou negócios jurídicos, encontram-se alguns projetos. O PL nº 536/2007 estabelece procedimentos para a desconconsideração de atos ou negócios jurídicos, para fins tributários, prevista no parágrafo único do art. 116 do CTN, assim como o PLS nº 537/2015 e o PLS nº 97/2013. Também dispõem sobre o assunto, especialmente para fins de reconhecimento de relação de emprego e imposição dos tributos, sanções e encargos derivados dessa desconconsideração, os PLs nºs 133/2007 e 888/2007.

A utilização de paraísos fiscais tem sido objeto de algumas propostas. O PL nº 5.696/2009, aprovado pela Câmara e em tramitação no Senado como PLC nº 27/2013, torna obrigatória a apresentação do Quadro de Sócios e Administradores, para inscrição, suspensão ou baixa da pessoa jurídica domiciliada no exterior no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas – CNPJ, como medida para coibir empresas fantasmas que ocultam os verdadeiros sócios de responsabilização civil, criminal e tributária. Nesse sentido também se encontra o PL nº 1573/2015. Ademais, tramita na Câmara dos Deputados o PL nº 8.130/2017 (originário do Senado, como PLS nº 535/2015), que pretende igualar a tributação de IR sobre rendimentos provenientes de operação em países com tributação favorecida. No mesmo sentido está também o PL nº 1.485/2015.

A forma de cobrar tributos constitui elemento associado à estrutura de nossa tributação e aos incentivos aos agentes econômicos. Torna-se fundamental a definição de mecanismos contra a morosidade da cobrança da Dívida Ativa e contra frequentes propostas de regularização tributária e anistia a devedores. A discussão sobre a reforma da Lei de Execução Fiscal (Lei nº 6.380/1980), proposta no PL nº 5.080/2009, pode permitir o enfrentamento de algumas dificuldades em cobrar essa dívida. Com relação aos programas de regularização tributária, o PLS-complementar nº 425/2017 propõe alterar o Código Tributário Nacional, para dispor sobre programas especiais de regularização tributária, fixando restrições para a definição dos beneficiários.

A reinstituição da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), como proposto na PEC nº 140/2015, além de ser uma fonte de recursos para o financiamento de políticas públicas, ainda pode atuar sobre os problemas de evasão e elisão. Em virtude do maior controle sobre transa-

44 Embora não se aplique a tributos incidentes sobre a renda, o lucro, a movimentação financeira ou o patrimônio. Já o PLP nº 121/2011, que se encontra arquivado, incluía considerações sobre questões concorrenciais também quanto à dominância de mercado, incentivos fiscais irregulares e importação e exportação, como sub ou superfaturamento.

ções financeiras, a CPMF dificulta a sonegação e práticas ilícitas, possibilitando também a tributação da economia informal ou ilegal⁴⁵, assim como reduz os incentivos para transações especulativas.

A tributação não é neutra quanto aos incentivos setoriais. Deve-se buscar tributação que estimule uma mudança estrutural em direção a maior formalização, agregação de valor e nível tecnológico e de inovação. Nesse sentido, pode ser importante a aplicação de impostos sobre *commodities*, como previsto na PEC nº 92/2011, que restabelece a incidência de ICMS para exportação de bens minerais primários ou semielaborados, bem como outras medidas para a neutralização da doença holandesa⁴⁶, com incremento na transformação industrial na economia. Adicionalmente, para melhor utilização de recursos, deve-se adequar as compensações e recursos públicos advindos da exploração de recursos naturais aos impactos locais e às necessidades de financiamento de educação, saúde, inovação e infraestrutura.

Verifica-se preocupação com a necessidade de maior contribuição do setor financeiro na arrecadação para o financiamento de políticas públicas. O PLP nº 408/2017, por exemplo, institui contribuição social sobre aplicações financeiras, com o objetivo de atender à manutenção da seguridade social. Diversos projetos defendem ainda o aumento da CSLL para instituições financeiras, como o PL nº 1.952/2003 e seus dez apensados.

No tocante ao financiamento da seguridade social, observa-se preocupação com os desvios de recursos da área social por meio da Desvinculação de Receitas da União (DRU). Embora a DRU tenha sido recentemente expandida pela Emenda Constitucional nº 93/2016 até 2023, passando de 20% para 30% das vinculações, inclusive para Estados e Municípios, a PEC nº 4/2015, que deu base à Emenda que foi aprovada, propôs originalmente, sem sucesso, a retirada escalonada da incidência da desvinculação de receita da arrecadação das contribuições sociais destinadas ao financiamento da seguridade social.

Os gastos tributários devem ser revistos, para que os incentivos sejam mais seletivos para mudanças estruturais e para que atuem no sentido de diminuir a desigualdade. A Receita Federal calcula total de R\$ 270 bilhões de gastos tributários em 2016, correspondendo a 4,32% do PIB⁴⁷. Precisa ser estudada a eficácia dessas desonerações no avanço em direção a atividades mais estratégicas, com maior capacidade de agregação de valor e de inovação e de geração de empregos de qualidade. Além disso, a avaliação criteriosa dos incentivos fiscais e desonerações existentes tem implicações especialmente para o financiamento da seguridade social, cujos recursos vinculados estão entre os mais atingidos por essas medidas. As desonerações realizadas pela União ainda influenciam signi-

45 Conforme reconhece a Receita Federal, no Texto para Discussão 15, de setembro de 2001, intitulado *CPMF – Mitos e verdades sob as óticas econômica e administrativa*.

46 Bresser-Pereira (2008) advoga o estabelecimento de imposto de exportação sobre *commodities* causadoras da doença holandesa. No entanto, algumas iniciativas existentes de instituição de imposto de exportação sobre petróleo bruto (PL nº 5.579/2009), minério de ferro (PL nº 6.633/2009) ou petróleo bruto e minerais (PL nº 2.429/2011) encontram-se arquivadas.

47 De acordo com apresentação do Secretário da Receita Federal, *Evolução dos gastos tributários*, em outubro de 2017.

ficativamente a situação fiscal dos entes subnacionais, impactando a realização de investimentos locais. O PLS nº 425/2017, citado anteriormente, modifica o CTN para incluir a discussão dos benefícios fiscais e das desonerações vigentes, com avaliação de custos e vantagens ao Erário, apontando quais benefícios fiscais devem ser mantidos ou revistos em parecer que deverá ser acatado no conteúdo do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e nas propostas de orçamento.

Comentários finais

A forma de tributar os agentes econômicos reflete as escolhas sociais sobre a estratégia de desenvolvimento pretendida. Assim, a questão das injustiças e distorções do sistema tributário é muito relevante no momento atual, para promover a justiça fiscal e melhorar o desempenho econômico brasileiro, com o objetivo de transformar a economia e a sociedade brasileiras em uma perspectiva de médio e longo prazo.

O sistema tributário e os incentivos existentes refletem a relação do Estado e da estratégia de desenvolvimento econômico e social com indivíduos e empresários. A escolha social de como tributar, desonerar ou reduzir dívidas e tributos incentiva comportamentos dos agentes econômicos, com impactos na desigualdade e no financiamento de políticas públicas. A configuração tributária atual no Brasil requer, em geral, mudanças em direção contrária à trajetória recente.

A questão tributária, além da desigualdade, encontra-se indissociável do financiamento de políticas públicas. Diversas tendências e mecanismos institucionais discutidos, como a pejetização, as desonerações e os refinanciamentos de dívidas, implicam recuo preocupante nas receitas públicas vinculadas à seguridade social e, especialmente, à previdência social. Diversas propostas recentes, que se pretendem neutras em seus impactos, são insuficientes para as transformações necessárias.

As questões comumente presentes em propostas de reforma tributária, relativas à competitividade empresarial, também são relevantes, destacando-se a reestruturação do federalismo fiscal, o fim da guerra fiscal entre os Estados e os Municípios e a unificação de impostos sobre o valor adicionado. A questão regional brasileira, com o desenvolvimento espacial desigual, torna-se importante para o crescimento geral da economia. Não obstante, cabe assinalar que a busca por maior competitividade, sem alteração na estrutura econômica brasileira, não contribui para alcançar maior equidade para o desenvolvimento econômico e social.

Dessa forma, o levantamento de proposições críticas também colabora para o debate mais amplo sobre tributação, desigualdade e estratégia de desenvolvimento, em que devem ser calibradas as propostas para mudança estrutural condizente com os desafios brasileiros. As diversas iniciativas pesquisadas revelam aspectos fundamentais das preocupações com progressividade e redução das iniquidades na sociedade brasileira, em suas diversas dimensões. Cabe ressaltar que as modificações devem ser encaradas de maneira sistêmica, para garantir a isonomia na incidência tributária.

É muito mais que uma questão de política tributária, que transcende à mera retórica de uma nova *reforma*. Perseguir melhorias nesse dramático quadro distributivo brasileiro deve ser objetivo inadiável, materializando-se de forma inconteste na oferta de serviços essenciais. O modelo que se impõe é condição absolutamente necessária, mas ainda não suficiente, por si só, para a construção de um novo tipo de sociedade.

Referências

- AFONSO, J. R. R. Transfigurações. In: AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, FGV Direito Rio, 2017.
- ALVAREDO, F.; CHANCEL L.; PIKETTY, T.; SAEZ, E.; ZUCMAN, G. **World Inequality Report 2018**. Paris: World Inequality Lab, 2017.
- ARAÚJO, S. M. V. G.; SILVA, R. S. Filling Gaps in the Brazilian Legislative Studies. **Journal of Arts and Humanities (JAH)**, Volume -2, No.-6, July, 2013.
- ARRETCHE, M. Trazendo o conceito de cidadania de volta: a propósito das desigualdades territoriais. In: ARRETCHE, M. (org.) **Trajetórias da desigualdade**: como o Brasil mudou nos últimos 50 anos. São Paulo: Editora da Unesp, 2015.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach. **Brazilian Journal of Political Economy**, vol. 28, nº 1 (109), pp. 47-71, January-March/2008.
- CASTRO, J. A.; SANTOS, C. H. M.; RIBEIRO, J. A. C. (orgs.) **Tributação e equidade no Brasil: um registro da reflexão do Ipea no biênio 2008-2009**. Brasília: Ipea, 2010.
- DABLA-NORRIS, E.; KOCHHAR, K. RICKA, F.; SUPHAPHIPHAT, N.; TSOUNTA, E. Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective. **IMF Discussion Note**, Jun. 2015.
- FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, FAPESP, 2001.
- FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL – FMI. **Fiscal Monitor: Tackling inequality**. October. Washington, D.C.: Fundo Monetário Internacional, 2017.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. Progressividade tributária: a agenda negligenciada. IPEA, **Texto para discussão**, nº 2190, abril de 2016.
- GOBETTI, S. W.; ORAIR, R. O. Tributação e desigualdade de renda no Brasil: uma análise a partir da DIRPF. In: AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, FGV Direito Rio, 2017.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Carga tributária líquida e efetiva capacidade do gasto público no Brasil. **Comunicado da Presidência**, nº 23, julho de 2009.
- INTROÍNI, P., G. H.; MORETTO, A. J. A tributação sobre a renda no Brasil e suas implicações sobre os trabalhadores. In: AFONSO, J. R. R.; LUKIC, M. R.; ORAIR, R. O.; SILVEIRA, F. G. **Tributação e desigualdade**. Belo Horizonte: Letramento, Casa do Direito, FGV Direito Rio, 2017.
- KEYNES, J. M. **The general theory of employment, interest and money**. Harcourt: New York, 1964 [1936].

LIMA, P. G. C. Alguns desafios estruturais do desenvolvimento produtivo e da indústria na economia brasileira recente. **Cadernos Aslegis**, 52, maio/julho, 2014.

LUKIC, M. S. R. **Reforma tributária no Brasil**: ideias, interesses e instituições. Curitiba: Juruá, 2014.

MEDEIROS, M. SOUZA, P. H., CASTRO, F. A. A Estabilidade da Desigualdade de Renda no Brasil, 2006 a 2012: estimativa com dados do Imposto de Renda e pesquisas domiciliares. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, 20(4): 971 – 986, 2015.

MORGAN, M. Extreme and Persistent Inequality: New Evidence for Brazil Combining National Accounts, Surveys and Fiscal Data, 2001-2015. **WID.world Working Paper**, 12, 2017.

NÓBREGA, C. B. **Evolução do imposto de renda no Brasil, um enfoque da pessoa física (1922-2013)**. Brasília: Receita Federal do Brasil, 2014.

PALMA, J. G. “De-industrialization”, “premature” de-industrialization and the Dutch Disease. In: DURLAUF, S. N.; BLUME, L. E. (org.) **The new palgrave dictionary of economics**. 2nd ed. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2008.

PIKETTY, T. **Capital in the Twenty-First Century**. Cambridge Massachusetts, London, England: Harvard University Press, 2014.

PIKETTY, T.; SAEZ, E.; STANTCHEVA, F. Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. **American Economic Journal: Economic Policy**, Vol. 6 n. 1, February 2014.

PISCITELLI, R. B. Reforma tributária. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, nº 301, agosto de 2014.

PISCITELLI, R. B. Desigualdade de renda e o Imposto de Renda no Brasil. **Economistas**. Brasília, Ano VII, Nº 21, setembro de 2016.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL – RFB. **O fenômeno da “pejotização” e a motivação tributária**. Brasília: RFB, abril, 2016.

REINERT, E. S. **Como os países ricos ficaram ricos... e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto Editora/Centro Celso Furtado, 2016.

SALVADOR, E. Sistema tributário brasileiro na contramão da justiça social. In: PISCITELLI, R. B.; ELLERY JR., R.; COSTA, T. (orgs.) **Reforma tributária**: a costura de um grande acordo nacional. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

SILVA, J. M. P. Q.; ARAUJO, J. E. Medidas antielisivas na instituição e cobrança do Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF). Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, **Estudo** técnico, fevereiro/2015.

SOUZA, P. H. G. F. A desigualdade vista do topo: a concentração de renda entre os ricos no Brasil, 1926-2013. Tese de Doutorado em Sociologia. Brasília: UnB, Instituto de Ciências Sociais, 2016.

STIGLITZ, J. E. **Rewriting the Rules of the American Economy**: An Agenda for Growth and Shared Prosperity. New York: W. W. Norton & Company, 2015.

STIGLITZ, J. E. Inequality and Economic Growth. In: JACOBS, M.; MAZZUCATO, M. **Rethinking Capitalism**: Economics and policy for sustainable and inclusive growth. Oxford: Wiley-Blackwell, 2016.

Apêndice: proposições legislativas

PL 3089/2008, de Luciana Genro - PSOL/RS. Altera os arts. 1º, 2º e 3º da Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, modificando a tabela do imposto de renda da pessoa física. Fixa os valores da Tabela Progressiva Mensal, reajustada pelo IPCA, para o ano-calendário de 2009, com alíquotas que variam de cinco a cinquenta por cento. Relacionados: PL 1952/2003; PL 3441/2004; PL 6847/2006; PL 812/2011; PL 6832/2006; PL 3931/2004; PL 6977/2006; PL 251/2007; PL 3090/2008; PL 3518/2012. Disponível em:

<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388148>

PL 6.094/2013, de Vicente Candido - PT/SP, João Campos - PSDB/GO, Paulo Rubem Santiago - PDT/PE e outros. Altera as leis nºs 11.482, de 31 de maio de 2007 e 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para reajustar os valores das tabelas progressivas mensais do imposto de renda de pessoas físicas e definir deduções nesse imposto, bem como tributar a distribuição de lucros e dividendos e suas remessas ao exterior. Apensados: PL 5205/2016 ; PL 5288/2016 (3) , PL 6470/2016 (1) , PL 7323/2017 , PL 6816/2017 ; PL 5308/2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=587127&ord=1>.

PL 3107/2008, de Luciana Genro - PSOL/RS, Chico Alencar - PSOL/RJ , Ivan Valente - PSOL/SP. Revoga a Lei nº 11.312, de 27 de junho de 2006, que isenta do imposto de renda os rendimentos produzidos por títulos públicos adquiridos a partir de 16 de fevereiro de 2006, quando pagos, creditados, entregues ou remetidos a beneficiário residente ou domiciliado no exterior. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388257>.

PL 3091/2008, de Luciana Genro - PSOL/RS , Chico Alencar - PSOL/RJ , Ivan Valente - PSOL/SP. Revogam-se os arts. 9º e 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, dispositivos que permitem a Dedução de Juros sobre Capital Próprio e a isenção de lucros ou dividendos distribuídos aos sócios. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388151>.

PLS nº 588, de 2015, de Lindbergh Farias – PT/RJ. Altera o art. 10 da Lei nº 9.249, de 26 de dezembro de 1995, para tributar os lucros e dividendos recebidos de pessoas jurídicas. Altera a Lei nº 9249/95 para fazer incidir o Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (IRRF), calculado à alíquota de 15%, sobre a distribuição de lucros e dividendos a pessoas físicas e jurídicas residentes ou domiciliadas no exterior – isentando os empresários cujas empresas estão inscritas no Simples. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/123049>.

PL 3090/2008, de Luciana Genro - PSOL/RS , Chico Alencar - PSOL/RJ , Ivan Valente - PSOL/SP. Acrescente-se o § 1º ao art. 37 da Lei nº 10.637, de 30 de dezembro de 2002, alterando a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Aumenta para 30% (trinta por cento) a alíquota da CSLL para as instituições financeiras, relativamente aos fatos geradores ocorridos a partir de 1º de janeiro de 2008. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388150>.

PLP 277/2008, dos Deputados Luciana Genro - PSOL/RS, Chico Alencar - PSOL/RJ, Ivan Valente - PSOL/SP. Regulamenta o inciso VII do art. 153 da Constituição Federal (Imposto sobre Grandes Fortunas). Apensados: PLP 26/2011; PLP 62/2011; PLP 130/2012; PLP 48/2011; PLP 2/2015; PLP 6/2015; PLP 10/2015; PLP 11/2015; PLP 281/2016; PLP 294/2016; PLP 302/2016; PLP 324/2016; PLP 335/2016. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=388149>.

PLS-complementar nº 534/2011, do Senador Antonio Carlos Valadares (PSB/SE). Regulamenta o inciso VII do art. 153 da Constituição Federal, para dispor sobre a tributação de grandes fortunas. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/101942>.

PLS-complementar nº 139/2017, da Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM). Regulamenta o disposto no artigo 153, VII, da Constituição Federal, para instituir o Imposto sobre Grandes Fortunas e dá outras providências. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129136>.

PLS nº 423/2017, da CPI da Previdência. Altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, e o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para aumentar as penas e eliminar, no caso de pagamento do tributo devido, a possibilidade de extinção de punibilidade dos crimes contra a ordem tributária e para criar causas de redução de pena. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131415>.

PLS-Complementar nº 425/2017, da CPI da Previdência. Altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), para estabelecer regras de anistia, remissão, transação e parcelamento dos créditos tributários, dispondo sobre programas especiais de regularização tributária e fixando restrições para a definição dos beneficiários. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/131417>.

PLS-Complementar nº 315/2015, do Senador Paulo Paim (PT/RS). Cria o Imposto sobre Grandes Fortunas (IGF), de que trata o art. 153, inciso VII, da Constituição Federal, que incide sobre o patrimônio de pessoa física ou de espólio de valor superior a 50.000.000 (cinquenta milhões de reais), situado no País ou no exterior. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121420>.

PEC nº 96/2015, do Senador Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE) e outros. Cria o Imposto sobre Grandes Heranças e Doações, que será destinado à Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122230>.

PLP nº 343/2013, de Assis Carvalho - PT/PI. Determina que o IPVA incide sobre os veículos terrestres, aéreos e aquáticos. Apensados: PLP 104/2015; PLP 219/2016; PLP 226/2016; PLP 328/2016; PLP 398/2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=597281&ord=1>.

PEC nº 60/2015, do Deputado Paulo Teixeira - PT/SP. Dispõe sobre o Imposto Sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos, tornando-o progressivo em função do valor do patrimônio transmitido ou doado. Está apensado à PEC nº 385/2009. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1299828>.

PL 5.696/2009, do Deputado Paulo Rubem Santiago - PDT/PE. Torna obrigatória apresentação do Quadro de Sócios e Administradores para inscrição, suspensão ou baixa da pessoa jurídica domiciliada no exterior no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443735>.

PLS nº 97/2013, do Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB). Estabelece procedimentos para descon sideração de operações, atos ou negócios jurídicos, para fins tributários, conforme previsto no parágrafo único do art. 116 da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e dá outras providências. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/111843?o=c>.

PL 8130/2017, do Senado Federal (PLS 535/2015), de autoria de Ricardo Ferraço - PSDB/ES. Altera a Lei nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, a Lei nº 9.779, de 19 de janeiro de 1999, e a Medida Provisória nº 2.159-70, de 24 de agosto de 2001, para elevar a 34% (trinta e quatro por cento) a alíquota do imposto de renda na fonte incidente sobre os rendimentos decorrentes de operação em que o beneficiário seja residente ou domiciliado em país ou dependência com tributação favorecida ou usufrua de regime fiscal privilegiado. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2146109>.

PEC 92/2011, do Deputado Cláudio Puty - PT/PA. Acrescenta parágrafo ao art. 155 da Constituição e estabelece a incidência de ICMS para exportação de bens minerais primários ou semi-elaborados. Apensado: PEC 122/2011. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=523277>.

PEC 37/2007, do Senador Flexa Ribeiro (PSDB/PA) e outros. Revoga a não incidência de ICMS na exportação de produtos não-industrializados e semi-elaborados e estabelece a possibilidade do contribuinte se creditar do imposto pago para efeito de compensação com tributos federais devidos. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/80817>.

O sistema mundial e o bloqueio ao desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos: uma revisão teórica



The world system and the blockade to the development of peripheral and semiperipheral countries: a theoretical review

Fernando Sertã Meressi <sertameressi@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Doutor em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Recebido 18-jan-18 **Aceito** 02-abr-18

Resumo Este artigo analisa como o sistema mundial atua para bloquear o desenvolvimento de países periféricos e semiperiféricos. Primeiramente, apresenta-se a estrutura econômica do sistema mundial, enfatizando a grande estabilidade, ao longo do tempo, das posições ocupadas por cada país, se no centro, na periferia ou na semiperiferia. Posteriormente, será visto como a atuação das empresas transnacionais, comandadas pela finança, contribui para a reprodução das posições dos países dentro do sistema mundial. Por fim, discute-se como importantes organismos multilaterais contribuem para a manutenção do *status quo* do sistema mundial, concorrendo para que as atividades econômicas geradoras de altas rendas continuem concentradas nos países centrais.

Palavras chave sistema mundial; empresas transnacionais; organismos multilaterais.

Abstract This paper analyzes how the world system acts to block the development of peripheral and semiperipheral countries. Firstly, the economic structure of the world system is presented, emphasizing the great stability, over time, of the positions occupied by each country, whether in the

center, the periphery or the semiperiphery. Subsequently, it will be seen how the performance of transnational corporations, led by finance, contributes to the reproduction of the positions of the countries within the world system. Finally, it is discussed how important multilateral organizations contribute to the maintenance of the status quo of the world system, making economic activities that produce high income continue to be concentrated in the central countries.

Keywords *world system; transnational corporations; multilateral organizations.*

Introdução

No mundo contemporâneo, especialmente devido ao advento da globalização, o desenvolvimento socioeconômico de determinada nação não pode ser analisado como se cada país fosse uma unidade isolada de um todo. Cada país mantém relações constantes com o sistema mundial, e como partes de um todo, são bastante influenciados por tal sistema. Por exemplo, o imperialismo e a divisão internacional do trabalho alcançaram todas as regiões do planeta, definindo em que tipo de atividade cada país se especializaria. Nesse mesmo sentido, as empresas transnacionais, capitaneadas pela finança internacional, são praticamente onipresentes em todas as regiões, impactando profundamente cada economia nacional. Da mesma forma, as regras firmadas nos acordos multilaterais obrigam a todos os seus signatários, também causando impactos decisivos nas respectivas economias domésticas. Ou seja, como sustentou Braudel (2009), na economia nacional, as condições endógenas não são as únicas em jogo. Em linha com este pensamento, Dos Santos (1993, p. 16) argumenta que “Para entender as estruturas produtivas, de classe, políticas ou culturais das sociedades dependentes, deve-se partir desta economia mundial e somente através do seu entendimento pode-se explicar a sua história e a sua natureza.”

A partir deste cenário, este artigo analisa como a estrutura do sistema mundial moderno obsta o desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos, no sentido de dificultar a especialização dessas nações em atividades que agregam maior valor, portanto, que geram maior renda. Tendo isso em vista, na seção 2, discorreremos sobre as principais características do sistema mundial moderno, em especial, a respeito da estabilidade das posições dos países em tal sistema: se no centro, na periferia ou na semiperiferia. Na seção 3, abordaremos como a expansão das empresas transnacionais, comandadas pela finança internacional, atua no sentido de cristalizar o posicionamento dos países no sistema mundial. Por fim, na seção 4, discutiremos como a atuação dos organismos multilaterais contribui para manter o *status-quo* do sistema mundial, impondo obstáculos ao desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos rumo a melhor posicionamento no sistema mundial.

A estrutura econômica do sistema mundial moderno

Conforme Wallerstein (1979 e 2004), o sistema mundial moderno é formado por uma única economia-mundo capitalista que perpassa múltiplas culturas e jurisdições políticas (países)¹. Tal sistema é composto por três grupos de países: os centrais, especializados em atividades da cadeia de valor que proporcionam renda de monopólio² (altos rendimentos); os países periféricos, especializados em atividades da cadeia de valor sujeitas à ampla concorrência, que geram baixos rendimentos; e os semiperiféricos, que desenvolvem em intensidade mais ou menos proporcional tanto atividades monopolistas quanto passíveis de alta concorrência. Assim, na relação econômica entre as nações, percebe-se de pronto que as recompensas são desiguais dentro do sistema mundial, com determinados países dedicados às atividades que rendem elevados retornos, ao passo que os demais são menos bem remunerados. No sistema mundial, segundo o referido autor, o Brasil está situado na semiperiferia.

A estrutura do sistema mundial tem raízes históricas que remontam a um passado longínquo, uma conformação que foi, em larga medida, se cristalizando com o decorrer do tempo. Nesse sentido, desde a acumulação primitiva de capital, impulsionada pela exploração colonial, o capital foi sendo acumulado nos países centrais, propiciando posteriormente a revolução industrial. Como assinalou Marx (1968, p. 871):

O sistema colonial fez prosperar o comércio e a navegação. (...) As colônias asseguravam mercado às manufaturas em expansão e, graças ao monopólio, uma acumulação acelerada. As riquezas apresadas fora da Europa pela pilhagem, escravização e massacre refluíam para a metrópole onde se transformavam em capital.

Passado o estágio da primeira revolução industrial, na sequência, os países centrais tornaram-se imperialistas e, mais uma vez, acumularam grandes capitais, que resultavam, sobretudo: i) da remuneração dos empréstimos aos países periféricos e semiperiféricos (juros da dívida pública); e ii) da “troca desigual”, mecanismo pelo qual trocavam bens industrializados, de alto valor agregado, por matérias primas, de baixo valor. Para Arrighi (1997), isso fez com que os países centrais se tornassem o *locus* da acumulação e do poder mundiais, ao passo que a periferia se tornava o *locus* da exploração e da impotência.

Esse processo de acúmulo de recursos ao longo do tempo fortaleceu a posição dos capitais e dos respectivos Estados nos países centrais, tornando-os mais competitivos, em relação aos demais países, nos segmentos da cadeia mercantil (cadeia de valor) que proporcionam a maior geração de renda. Na relação econômica entre nações, segundo Wallerstein (2001, p. 30):

1 Pode-se dizer que o sistema mundial é o espaço onde se desenvolve a divisão internacional do trabalho.

2 Neste artigo, quando nos referirmos a monopólios temos em mente também os oligopólios.

Sempre que ocorreu uma “integração vertical” de quaisquer dois elos de uma cadeia mercantil foi possível deslocar na direção do centro uma parte maior do excedente total, quando comparado com o que ocorria antes. Além disso, o deslocamento de excedentes para o centro concentrou nele o capital, tornando disponíveis enormes quantidades de recursos para aumentar o grau de mecanização. Isso permitia que os produtores das áreas centrais ganhassem novas vantagens competitivas nos produtos existentes (...)

A concentração de capital nas áreas centrais criou tanto a base fiscal quanto a motivação política para a formação de aparatos estatais relativamente fortes, dotados de capacidade, entre outras, de assegurar que os aparatos estatais das áreas periféricas permanecessem ou se tornassem mais fracos. Por isso, os aparatos centrais puderam pressionar os periféricos a aceitar (e mesmo promover) em suas jurisdições uma maior especialização em tarefas inferiores da cadeia mercantil (...).

Nesse mesmo sentido, Braudel (2009) sustentou que a divisão internacional do trabalho (distribuição das atividades econômicas dentro do sistema mundial) não é fruto de vocações que se possam considerar naturais e óbvias, sendo, na verdade, uma herança, a consolidação de uma situação mais ou menos ancestral, lentamente, historicamente desenhada. Para ele, a divisão de trabalho de uma economia-mundo não é um acordo concertado e reversível a cada momento entre parceiros iguais; estabeleceu-se progressivamente, como uma cadeia de subordinações que se determinam umas às outras. Para Braudel (2009, p. 37), “A troca desigual, criadora da desigualdade do mundo, e, reciprocamente, a desigualdade do mundo, criadora obstinada da troca, são velhas realidades. No jogo econômico, sempre houve cartas melhores do que outras e, às vezes, muitas vezes, marcadas. Certas atividades dão mais lucro do que outras...”.

À constatação semelhante chegou Latouche (1994) ao estudar o processo de “ocidentalização do mundo”, que foi impulsionado pelo imperialismo. Segundo tal autor, a conformação das posições dos países na divisão internacional do trabalho – onde a Europa seria a fábrica do mundo e os países periféricos os fornecedores de matérias primas e alimentos – jamais teria existido se não fosse instituída pela violência. Assim, a especialização dos países no fornecimento de determinados bens não se deu de forma natural e espontânea, baseada na dotação de fatores, mas foi instituída mediante violência aberta (culturas obrigatórias e abertura de mercado a tiros de canhão) ou pela violência simbólica (sedução e intimidação). E o pior ainda estava por vir, pois, segundo esse autor, uma vez construída, essa organização produtiva possuía uma grande estabilidade e uma tendência a se perpetuar e reproduzir a ordem que ela sustentava.

Todos os povos foram atingidos pelo funcionamento do mercado mundial e participam da divisão internacional do trabalho. Subvertendo as organizações tradicionais da produção e do consumo pelas solicitações do mercado, as leis da concorrência, a violência aberta e a criação de infraestruturas de comunicação, a Europa criou um único mercado mundial, integrando comunidades as mais selvagens ao maquinário único. De agora em diante, as novas estruturas se reproduzirão “espontaneamente” pela força exclusiva da inércia e dos mecanismos de

mercado, encerrando os atores num destino praticamente inquebrantável. (LATOUCHE, 1994, p. 29).

Braudel (2009) também é cético quanto à possibilidade de alteração na repartição das atividades que proporcionam maiores ou menores retornos “dentro da atual ordem econômica mundial”. Para esse autor, existe um bloqueio imposto ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. Em suas palavras:

Mas, no mercado nacional, as condições endógenas do crescimento não são as únicas em jogo. No presente, o que bloqueia o desenvolvimento dos países que chegaram tarde é também a economia internacional, tal como existe e como divide e distribui autoritariamente as tarefas, verdades em que esta obra tem insistido muito. (...) Assim, tudo joga contra eles, inclusive as novas técnicas que utilizam sob licença e que nem sempre correspondem às necessidades de suas sociedades; inclusive os capitais de empréstimos feitos fora; inclusive os transportes marítimos que eles não controlam; inclusive suas matérias-primas excedentes que às vezes os colocam à mercê do comprador. (...) **Para progredir, o Terceiro Mundo precisa romper, de uma maneira ou de outra, a ordem atual do mundo.** (BRAUDEL, 2009, p. 503) (grifo nosso)

Esse quadro de cristalização das posições dentro do sistema mundial está relacionado com a constatação de Arrighi (1997) da grande dificuldade dos países periféricos se tornarem semiperiféricos e de os semiperiféricos ascenderem ao núcleo central do sistema mundial. Segundo Arrighi (1997), tomando como marcos os anos de 1938 e 1983, de um total de 93 países analisados, apenas três passaram da zona semiperiférica para a zona do núcleo central (Japão, Itália e Líbia³) e apenas um ascendeu da periferia à semiperiferia (Coreia do Sul⁴). Ademais, sobre alguns desses casos de sucesso, esse autor ainda salientou os grandes incentivos concedidos pelos Estados Unidos ao Japão e à Coreia do Sul – como, por exemplo, o acesso privilegiado ao mercado norte-americano –, que favoreceram os respectivos processos de desenvolvimento, em decorrência de motivações geopolíticas, atinentes à política de contenção do avanço do socialismo no pós Segunda Grande Guerra. Dessa maneira, Arrighi (1997) contesta as doutrinas pró-capitalistas propaladoras de que o pequeno grupo de nações que estabelece o padrão de riqueza da economia mundial seria um “clube aberto”, pronto a admitir as nações que provem o seu valor mediante políticas e esforços adequados de desenvolvimento. Segundo esse autor, esta crença – equivocada – foi reforçada por alguns “casos notáveis” de

3 A ascensão da Líbia ao núcleo central do sistema mundial foi muito questionada, todavia, a explicação para tal classificação se deve à elevação da renda *per capita* que resultaria da exploração de seu petróleo.

4 O estudo de Arrighi considerou 1983 como o fim do período de análise. Nessa época, a Coreia do Sul ainda era classificada como semiperiferia. Atualmente, preferimos incluí-la entre os países centrais, devido ao vulto de sua renda *per capita*, superior a US\$ 30.000 em 2013 (ajustada pela paridade do poder de compra), e também devido ao padrão de seu intercâmbio comercial com o Brasil, onde figura como grande exportadora de produtos manufaturados e importadora de produtos básicos.

mobilidade ascendente na hierarquia da riqueza mundial, que por serem tão poucos, mereceriam a designação de milagres econômicos.

Pelo exposto até aqui, verifica-se o processo histórico de cristalização das posições das nações dentro da estrutura do sistema mundial, sendo que os países centrais estão especializados nas atividades mais lucrativas da cadeia global de valor, verificando-se o contrário para os demais países. Nesse sentido, levando-se em conta o cenário atual de globalização e de protagonismo das empresas transnacionais na economia, conforme Arrighi (1997, p. 187):

A distinção relevante se dá entre atividades que envolvem tomada de decisões estratégicas, controle e administração, pesquisa e desenvolvimento, por um lado, e atividades de pura execução por outro. Com as corporações transnacionais, as atividades nas diferentes localidades nacionais são partes de processos integrados. (...) A zona do núcleo orgânico⁵ tende a se tornar o *locus* das atividades “cerebrais” do capital corporativo, e a zona periférica tende a se tornar o *locus* das atividades de “músculos e nervos”, enquanto que a zona semiperiférica tende a se caracterizar por uma combinação mais ou menos igual de atividades “cerebrais” e de “músculos e nervos”.

Nesse mesmo sentido, consoante Pochmann (2001), as atividades vinculadas à concepção do produto, definição de *design*, *marketing*, comercialização, administração, pesquisa e tecnologia, as quais demandam força de trabalho qualificada (“cérebros”) e proveem melhor remuneração, estão concentradas nos países centrais.

Nessa perspectiva, quando nos referimos às atividades que geram renda de monopólio, nas quais se especializam os países centrais, temos em mente as atividades relacionadas a elevadas “barreiras à entrada”. Referimo-nos, desse modo, às atividades associadas aos produtos patenteados, às marcas, segredos industriais, direitos autorais e ainda às inovações tecnológicas que propiciam condição de monopólio por algum período de tempo⁶.

Assim, as atividades que geram renda de monopólio propiciam elevado padrão de vida à boa parte da população dos países centrais. Desse modo, pode-se dizer que os capitais desses países e seus respectivos Estados não desejam novos concorrentes, os quais ameaçariam suas altas rendas e seus empregos. Em outros termos, desejam preservar seus nichos de mercado, caracterizados como de altos rendimentos. Tendo isso em vista, partimos da premissa de que a **atual ordem econômica mundial** bloqueia o “*upgrade*”⁷ dos países periféricos e semiperiféricos na cadeia global de valor, impedindo que esses grupos de nações se especializem nas atividades de maior retorno.

5 Sinônimo para zona do núcleo central do sistema mundial. Nota de esclarecimento de nossa autoria.

6 Existem ainda as atividades que geram renda de monopólio devido ao protecionismo estatal, restringindo a entrada de concorrentes estrangeiros.

7 “*Upgrading*” no sentido de especialização em atividades de maior rendimento na cadeia de valor.

Quando nos referimos à atual ordem econômica mundial, temos em mente: i) a assimetria de poder entre os três grupos de países no sistema mundial, que se expressa na quase onipotência das empresas transnacionais e da finança internacional, ambas agindo no interesse de seus proprietários, mormente vinculados aos países centrais; e ii) as regras e procedimentos emanados de organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, coadunados com as propostas do “Consenso de Washington”, tais como livre comércio entre países, desregulamentação financeira, redução do papel do Estado na sociedade, privatizações, arrocho fiscal, entre outros.

Empresas transnacionais, finança e o bloqueio ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos

Da segunda metade do século XX em diante, aumenta a importância das empresas transnacionais no capitalismo global. Com seu imenso poder econômico, expandem sua área de atuação para os países periféricos e semiperiféricos, seja para explorar os respectivos mercados locais, seja para servir de plataforma de exportação tendo como base a força de trabalho barata disponível nesses países. Ao adentrarem no terceiro mundo, frequentemente reservam aos capitais nacionais, menos pujantes, os setores menos dinâmicos da economia. Os capitais nacionais dos países menos desenvolvidos⁸, como não podem competir em condições de igualdade com as megas transnacionais, preferem a elas se associar numa posição subordinada do que sucumbir numa concorrência direta pelos melhores nichos de mercado.

Assim, o capital nacional procura escapar do processo de “centralização” do capital, tal como descrito por Marx (1968), processo em que, por meio da concorrência, “os capitais grandes esmagam os pequenos”. Como se sabe, grandes capitais têm a seu favor maiores economias de escala; dispõem de aparato tecnológico mais avançado; concentram investimentos mais elevados em pesquisa e desenvolvimento; obtêm maiores descontos em suas compras; taxas de juros mais vantajosas em seus empréstimos; dentre outras vantagens. Corroborando essa supremacia das empresas transnacionais, constitui uma característica do capitalismo contemporâneo o processo de “monopolização” do capital, que se manifesta por meio de fusões, aquisições ou incorporações de empresas. Mediante esse processo, frequentemente, a propriedade do capital produtivo nacional nos países menos desenvolvidos é transferida para o capital internacional.

Nessa mesma linha, consoante Chesnais (2004), o resultado da liberalização comercial e do investimento estrangeiro direto nas décadas de 1980 e 1990 foi a falência da indústria manufatureira doméstica dos países menos desenvolvidos, seguida, no melhor dos casos, de um processo de fusão ou aquisição pela empresa estrangeira. Segundo o referido o autor, subsiste uma aparência de capa-

8 Neste artigo, consideramos como sinônimos os termos “países periféricos e semiperiféricos”, “países menos desenvolvidos”, do “terceiro mundo” etc.

cidade da manufatura local, mas um grande número das anteriormente firmas locais são agora filiais de empresas transnacionais, relegadas a atividades comerciais ou de montagem visando o mercado interno, ou ainda atuando como subcontratada na estratégia global da matriz.

Atualmente, devido à hegemonia da finança no capitalismo global, o principal objetivo das empresas transnacionais é a valorização dos preços das suas ações no curto prazo nas bolsas de valores. Dessa forma, pode-se depreender a enorme distância que separa o intuito de desenvolver um país do terceiro mundo e o objetivo de valorização das ações de determinada empresa em *Wall-Street*. Daí a preocupação de se atribuir às empresas transnacionais o protagonismo do desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos, haja vista que seu foco é apenas a valorização de suas ações no menor espaço de tempo possível.

Com a financeirização da economia que caracteriza o capitalismo contemporâneo, o setor produtivo se subordina aos ditames do capital financeiro. Desse modo, a estratégia das empresas transnacionais ao nível global é traçada com o objetivo primordial de valorização do preço de suas ações. De acordo com Serfati (2008), tais empresas podem ser definidas como centros financeiros com atividades industriais. Nesse mesmo sentido, segundo Chesnais (2004) *apud* Cassiolato (2013), as transnacionais são a espinha dorsal do gigantesco mercado acionário dos EUA.

Sob o tãção da finança, as empresas transnacionais são obrigadas a satisfazer a rentabilidade exigida pelo capital financeiro, ou seja, seus acionistas. O que importa é o “valor para o acionista”, ou, em outras palavras, o maior lucro possível, de forma a gerar dividendos e valorizar o preço das ações no curto prazo, proporcionando o “ganho de capital”.

A ditadura do capital financeiro sobre o produtivo tornou-se mais intensa a partir de meados da década de 1970, com a emergência dos “investidores institucionais”, tais como os fundos mútuos e os fundos de pensão. Tais fundos concentram elevados volumes de capital, que também são aplicados nas ações das empresas do setor produtivo, no caso em análise, nas empresas transnacionais. Assim, na condição de acionistas, os investidores institucionais passam a exigir bons resultados das empresas, requerendo rentabilidade satisfatória e influenciando na gestão do processo produtivo. Caso as empresas apresentem resultados insatisfatórios, desfazem-se de suas ações e aplicam em outros ativos, até mesmo porque, se o fundo não apresentar boa rentabilidade, seus investidores passam a aplicar nos fundos concorrentes.

Para obterem alta rentabilidade no curto prazo, as empresas transnacionais intentam vender seus bens e serviços a bom preço e também reduzir custos. No primeiro caso, visam a instituir preços de monopólio ou oligopólio. No segundo, implementam medidas de achatamento de custos, com destaque para o custo da força de trabalho. Neste caso, tentam explorar seus trabalhadores exigindo elevada produtividade e ofertando baixos salários, sem falar no “enxugamento” da força de trabalho e consequente desemprego. As transnacionais buscam repartir a renda gerada desproporcionalmente a seu favor, achatando a massa salarial e elevando a parcela dos lucros. Consoante Lazonick

e O'Sullivan (2000), o lema é *“downsize and distribute”*: *“Under the new regime, top managers downsize the corporations they control, with a particular emphasis on cutting the size of the labour forces they employ, in an attempt to increase the return on equity”*. (LAZONICK and O'SULLIVAN, 2000, p.18)

Essa estratégia de satisfazer o “valor para o acionista” achatando os salários e reduzindo a demanda por força de trabalho está relacionada com um devastador procedimento das transnacionais nos países do terceiro mundo, qual seja, não raro, utilizar processo produtivo poupador de mão-de-obra em países que possuem abundância de força de trabalho. Caso seja mais vantajoso para os acionistas, o processo de produção será intensivo em tecnologia e capital, mesmo que isso impeça a absorção da abundante força de trabalho, gerando desemprego, marginalização e outros males, o que poderia ser evitado se prevalecesse outro tipo de arranjo produtivo, voltado aos interesses dos trabalhadores do país, no sentido da sua integração ao mercado de trabalho. Em outros termos, para as transnacionais, o que importa é a rentabilidade para o acionista, e, em última instância, rentabilidade para o investidor do fundo, que muitas vezes desconhece que seus recursos podem estar aplicados num país do terceiro mundo.

Uma segunda forma de a expansão das empresas transnacionais estorvar o desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos é a distribuição geográfica de suas atividades entre os países que participam de sua cadeia global de valor, com a concentração das atividades de alto retorno nos países centrais e as de baixo rendimento nas demais nações. Tendo isso em vista, como o valor agregado nos países periféricos e semiperiféricos é relativamente baixo, o vigor dos respectivos mercados internos é limitado. Desse modo, a renda gerada no país não permite financiar massivamente a aquisição de bens e serviços que, em geral, são acessíveis a boa parte dos cidadãos dos países ditos desenvolvidos. Todavia, isso não impede que, à custa de extrema concentração de renda, uma pequena minoria no terceiro mundo consiga desfrutar de padrão de vida semelhante ao vivenciado nos países centrais.

Sobre a capacidade de geração de renda no país, em linha com a argumentação de Nassif, Feijó e Araújo (2013), muitos economistas concordam que a inovação e o desenvolvimento tecnológico são os principais motores que explicam o crescimento da produtividade, isto é, da renda. Destarte, a forma com que as transnacionais dividem suas atividades entre as nações deixa os países periféricos e semiperiféricos em posição de desvantagem. Segundo Unctad (2008) *apud* Cassiolato (2013), no que se refere às empresas transnacionais, essas atividades mais rentáveis da cadeia de valor são desenvolvidas nos países centrais. No tocante ao desenvolvimento tecnológico, as transnacionais:

...dominam a produção global de tecnologia e são responsáveis pela grande maioria dos gastos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D). De acordo com informações do EUROSTAT da União Europeia, as maiores 1.500 ETN foram responsáveis por aproximadamente 90% dos gastos globais em P&D em 2012 (European Union, 2013). Suas atividades tecnológicas estão fortemente concentradas nos países-sede. Por exemplo, os gastos em P&D das subsidiárias das ETN norte-americanas correspondiam, em 2007, a apenas 17% daquelas das matrizes;

a maior parte destes gastos das subsidiárias eram realizados em outras nações desenvolvidas (UNCTAD, 2008 *apud* CASSIOLATO, 2013, p. 366).

Nesse processo de localizar as atividades mais rentáveis nos países centrais, cabe frisar a estreita parceria entre os setores público e privado dessas nações. Um apoia o outro. Os setores públicos desses países, por exemplo: i) fazem respeitar os direitos de propriedade intelectual por meio do reconhecimento de patentes, marcas etc, inclusive alhures, em outros países; ii) fornecem amplo apoio governamental às atividades de ciência, tecnologia e inovação, colhendo como resultado, por exemplo, as novas tecnologias oriundas da indústria militar norteamericana, como a internet; iii) despendem elevados recursos *per capita* com educação básica⁹ *vis-à-vis* os países mais pobres; etc. Por sua vez, os capitais privados são atraídos por tais vantagens e concentram nos países centrais as atividades geradoras de altas rendas para seus cidadãos, o que resulta também em elevadas receitas públicas para os respectivos governos, as quais se reverterem novamente em apoio estatal mais vigoroso ao setor privado. Dessa forma, as atividades de alto retorno ficam nos países centrais e as de baixo rendimento são deslocadas para os periféricos e semiperiféricos, configurando um quadro em que as transnacionais, relativamente, tolem o desenvolvimento desses últimos.

Em suma, a expansão das empresas transnacionais e da finança internacional reproduz a estrutura do sistema mundial ao longo do tempo, reservando aos países periféricos e semiperiféricos majoritariamente as atividades que agregam menos valor.

Organismos multilaterais e bloqueio ao desenvolvimento dos países menos desenvolvidos

Em face da disparidade de poder de competição entre as empresas locais e as transnacionais, para que as primeiras se especializem nos segmentos mais rentáveis da cadeia de valor é mister o apoio dos respectivos Estados, no sentido de mitigar suas desvantagens competitivas em relação às últimas. A esse respeito, conforme apontado por Chang (2004) em perspectiva histórica, os capitais privados dos países mais desenvolvidos ampararam-se nos respectivos Estados durante seus processos de *catch-up*. De acordo com o referido autor, praticamente todos os países desenvolvidos usaram ativamente políticas industriais, comerciais e tecnológicas intervencionistas para promover a indústria nascente durante o período de *catch-up*. Transcorridos tais períodos, uma vez competitivas, tais nações passaram a pugnar pelo livre comércio, buscando impedir nos fóruns internacionais que os países em desenvolvimento se utilizassem dos mesmos meios que os ditos desenvolvidos se valeram

9 Segundo a publicação *Education at a Glance 2013*, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o gasto público anual médio dos países da OCDE, **por aluno**, com os ensinos primário e secundário (considerando equivalentes aos ensinos fundamental e médio brasileiros), em 2010, atingiu US\$ 8.412, enquanto que para o Brasil tal valor alcançou apenas US\$ 2.653, ou seja, menos de 1/3 do montante investido por aluno por aqueles países. Os valores foram ajustados com base na paridade do poder de compra (PPP).

anteriormente. Em outras palavras, as nações ditas desenvolvidas utilizaram artifícios alheios ao livre mercado para progredir e agora buscam impedir que os países em desenvolvimento façam o mesmo, pois não desejam novos concorrentes para tomarem suas fatias de mercado nos setores mais rentáveis.

Nessa mesma linha, segundo Wade (2003), existe uma grande diferença entre as restrições impostas atualmente às políticas públicas para apoiarem o desenvolvimento dos países periféricos e semiperiféricos e as políticas públicas adotadas pelos países centrais durante os respectivos processos de *catch-up*.

Almost all now-developed countries went through stages of protectionist policy before the capabilities of their firms reached the point where a policy of (more or less) free trade was declared to be in the national interest. Britain was protectionist when it was trying to catch up with Holland. Germany was protectionist when it was trying to catch up with Britain. The United States was protectionist when trying to catch up with Britain and Germany. Japan was protectionist for most of the twentieth century right up to the 1970s, Korea and Taiwan to the 1990s. (WADE, 2003, p. 9).

Ainda em perspectiva histórica, consoante Chesnais (2004), após conterem a tentativa da Grã-Bretanha de instaurar o livre comércio nos países que se industrializavam, os Estados Unidos, a França, a Alemanha e outros países industrializados se beneficiaram da proteção seletiva de seus mercados internos por mais de um século. Segundo o referido autor, tal situação conferiu a esses países o tempo necessário para desenvolverem o longo e complexo processo de acumulação tecnológica. Isso também foi verdadeiro para o caso do Japão, pois, de acordo com esse autor, mesmo sob o governo militar do general Douglas McArthur após 1945, não foram feitas tentativas de obrigar o Japão a renunciar sua soberania sobre seu mercado doméstico, evitando que os bens e capitais estrangeiros dominassem ou destruíssem a indústria manufatureira japonesa. Já os novos países industrializados que iniciaram seu processo de acumulação tecnológica na década de 1960 receberam tratamento distinto: o tempo lhes foi negado.

Segundo Chesnais (2004), do início dos anos 1980 em diante, as principais potências utilizaram suas posições privilegiadas nos fóruns internacionais – o FMI e a OMC em particular – e seu poder decorrente de sua posição credora em face da dívida externa para pôr fim à experiência de industrialização e acumulação tecnológica autônoma nos novos países industrializados. Processos que por definição são longos e difíceis, os quais demandam tempo, foram cortados por ordens emanadas de atores externos (CHESNAIS, 2004).

Nessa mesma linha, conforme Wade (2003), as economias que apresentaram maior crescimento recentemente – incluindo China, Índia e Vietnã – começaram seus processos de rápido crescimento econômico bem antes da liberalização de seus comércios. Eles restringiram a liberalização comer-

cial devido à preocupação com a capacidade de suas empresas domésticas de competirem com os produtos importados.

De acordo com Wade (2003) e Ghosh (2015), o resultado líquido é que o espaço para a implementação de políticas de diversificação e *upgrading* nos países em desenvolvimento foi encolhido por trás de um compromisso retórico de liberalização universal e privatização, haja vista que as regras inscritas em acordos multilaterais, regionais e bilaterais impediram e ainda impedem os países em desenvolvimento de buscar os tipos de políticas industriais e tecnológicas adotadas pelos países que já se desenvolveram. Consoante Ghosh (2015), as negociações correntes sobre comércio refletem a determinação de Washington de consolidar a presente estrutura de poder baseada na liderança da tríade Estados Unidos/Canadá, Europa Ocidental e Japão, tendo como objetivo criar uma superestrutura político-legal para o comércio mundial que reforce as vantagens daqueles que atualmente detêm o maior poder econômico, incluindo as megas transnacionais baseadas na tríade.

A atual conformação da ordem econômica mundial fomentada pela OMC, FMI e Banco Mundial ganhou impulso no período caracterizado pela “crise da dívida externa”. Durante a década de 1970, devido à abundância de capitais no mercado financeiro internacional proporcionada pela “reciclagem dos petrodólares”, houve estímulo ao endividamento externo devido ao baixo custo do capital. Entretanto, tais empréstimos eram remunerados a taxas flutuantes. Com a elevação das taxas de juros internacionais em 1979, o Brasil e outros países devedores passaram a vivenciar a crise da dívida externa. Segundo Guimarães (2001), como “condicionalidades” para a renegociação da dívida externa, as grandes potências, lideradas pelos Estados Unidos, impuseram a abertura das economias periféricas para bens, serviços e capitais estrangeiros. Dessa maneira, foram impostos os preceitos do “Consenso de Washington” aos países devedores: abertura comercial; desregulamentação financeira para facilitar a circulação de capitais; privatizações e redução do tamanho do Estado.

Abertura comercial e desregulamentação financeira são essenciais para a estratégia das empresas transnacionais e dos países centrais de se especializarem nas atividades que geram alto rendimento na cadeia global de valor. Com a abertura comercial, facilitam-se as transações intra-firma. Assim, partes da cadeia de produção de um bem podem ser fabricadas em diferentes países e destinadas a alguma nação onde será realizada a montagem final. Por sua vez, com a liberalização financeira, por meio dos investimentos estrangeiros diretos, podem ser instaladas filiais das transnacionais em outros países ou podem ser adquiridas as empresas locais ou ainda realizadas as fusões dos capitais. Dessa forma, por meio da abertura comercial e financeira, as transnacionais elevam a sua eficiência, aproveitando-se dos baixos preços dos fatores de produção abundantes proporcionados por cada país. Por exemplo, tais empresas frequentemente se beneficiam do baixo preço da força de trabalho e dos recursos naturais nos países periféricos e semiperiféricos, retendo a maior parte da renda nos países centrais.

Já para as nações periféricas e semiperiféricas, algumas das consequências da abertura comercial em condição desvantajosa acompanhada de liberalização financeira são, respectivamente, a desin-

dustrialização e a transferência da propriedade do capital nacional para o capital estrangeiro. Segundo Chesnais (2004), este processo pode resultar na perda de componentes-chave dos sistemas nacionais de inovação e a interrupção, se não o fim, do processo de acumulação tecnológica. Nesse mesmo sentido, Cassiolato (2013) faz o alerta de que no processo de aquisição das empresas locais pelas transnacionais, os laboratórios de P&D “herdados” das empresas adquiridas são depreciados ou até encerrados. Dessa maneira, atividades geradoras de alta renda, como as de P&D, perdem peso nos países periféricos e semiperiféricos.

Nesse processo de liberalização comercial e financeira, exercem papel de destaque os acordos firmados no âmbito da OMC. Tais acordos visam regular, por exemplo, o comércio de bens e serviços, os investimentos de estrangeiros, os direitos de propriedade intelectual, a questão dos subsídios, entre outros temas. Se por um lado a negociação em fórum multilateral (OMC) atenua a assimetria de poder que caracteriza as negociações de acordos bilaterais entre nações pobres e ricas, beneficiando as primeiras, por outro os citados acordos da OMC restringem as políticas públicas que poderiam apoiar o capital privado nacional, fato esse que, como vimos, é crucial para que as empresas locais tenham condição de competir com as gigantes transnacionais.

A esse respeito, tomemos, primeiramente, como exemplo, o caso do Acordo sobre Medidas de **Investimentos** Relacionadas ao Comércio (TRIMs na sigla em inglês), vigente desde 1995. Este Acordo tem, expressamente, entre um de seus objetivos, o intuito de promover a expansão e a liberalização progressiva do comércio mundial e facilitar o **investimento** através das fronteiras internacionais. Trata-se de proteger o investimento estrangeiro no território de outro país diante da ação estatal que pretenda privilegiar os capitais locais. É nesse contexto que podemos inserir a seguinte afirmação de Wade (2003, p. 1):

Developing countries as a group are being more tightly constrained in their national development strategies by proliferating regulations formulated and enforced by international organizations. These regulations are not about limiting companies' options, as 'regulation' normally connotes. Rather, they are about limiting the options of developing country governments to constrain the options of companies operating or hoping to operate within their borders.

O Acordo TRIMs impede, por exemplo, políticas públicas de “conteúdo local”, que reservam ao capital nacional certa parcela no valor da produção de um determinado bem. Tal Acordo visa a impedir que a aquisição ou utilização de produtos importados por uma empresa sejam limitadas a um montante relacionado ao volume ou valor da produção local de um bem ou de sua exportação. Em suma, o Acordo TRIMs inibe a utilização de importantes instrumentos de política industrial que possam ser necessários ao desenvolvimento de uma nação periférica ou semiperiférica. Consoante Wade (2003, p. 6):

The TRIMS agreement bans performance requirements related to local content, trade balancing, export requirements, and it also bans requirements on public agencies to procure goods from local suppliers. A country that tries to impose such requirements can be taken to the Dispute Settlement Mechanism, and will surely lose the case.

Outro tratado da OMC que impõe restrições à política industrial é o Acordo sobre **Subsídios** e Medidas Compensatórias. Segundo esse dispositivo, a concessão de subsídios – tais como isenção fiscal – baseados no desempenho da exportação ou na utilização de insumos nacionais em substituição aos importados (“conteúdo local”) são considerados desvirtuadores do livre comércio e, portanto, são proibidos. Mesmo o crédito de longo prazo fornecido por bancos de desenvolvimento (subsidiado quando comparado ao custo do financiamento da dívida pública) são questionados, ainda que as taxas de juros cobradas por tais bancos sejam superiores às taxas de juros vigentes nos países centrais. Por outro lado, os subsídios agrícolas à exportação – setor em que esses últimos países não são competitivos – ainda são permitidos pela OMC. Ou seja, nos setores em que os países centrais são competitivos deve vigorar o livre mercado, o mesmo não sendo verdadeiro para os segmentos em que ocorre o contrário.

Como mais um exemplo de tratado da OMC que beneficia os países centrais *vis-à-vis* os países periféricos e semiperiféricos, aparece o Acordo sobre Aspectos dos Direitos de **Propriedade Intelectual** Relacionados ao Comércio (TRIPS, na sigla em inglês). Tal acordo, destoando dos demais – os quais objetivam incentivar o livre comércio –, busca garantir o “monopólio” do direito de propriedade intelectual, onde se incluem as patentes, as marcas, os desenhos industriais, os direitos autorais e conexos, topografias de circuitos integrados, entre outros tipos. Como tais direitos, em geral, são majoritariamente apropriados por nacionais dos países centrais, estes são os beneficiados pela instituição dos monopólios: vendem a preços de monopólio. Por outro lado, os países periféricos e semiperiféricos adquirem mediante altos preços os bens e serviços que incorporam tais direitos de propriedade intelectual. Desse modo, não à toa, segundo Wade (2003, p. 17), *“The TRIPS agreement was propelled by a few industries – mainly pharmaceuticals, software and Hollywood – that stand to gain a lot from the protections, whose interests the US government championed”*.

Não obstante, ainda que a OMC não inviabilizasse importantes políticas industriais de apoio ao capital nacional, é relativamente mais custoso para os Estados dos países menos desenvolvidos apoiarem seus setores privados de forma eficaz. Primeiramente, porque as atividades em que suas economias são especializadas são relativamente de baixo valor agregado, o que gera pouca renda. Dessa maneira, as receitas dos governos, na medida em que são uma proporção dessa renda gerada, também são relativamente diminutas¹⁰, o que impede apoio mais robusto a seus capitais, tais como elevados investimentos em educação, ciência, tecnologia e inovação e infraestrutura econômica.

10 A receita governamental por habitante (*per capita*) em geral é maior nos países ditos desenvolvidos do que nos países mais pobres.

Se já não bastasse a insuficiência da receita governamental para apoiar de forma consistente os capitais locais nos países menos desenvolvidos, algumas políticas econômicas impostas por FMI e Banco Mundial, que integram as medidas do “Consenso de Washington”, também inviabilizam apoio estatal mais vigoroso. A primeira delas, o arrocho fiscal, um pilar da política de “ajuste estrutural” neoliberal imposta pelos citados organismos multilaterais aos países devedores. Assim, na condição de devedores do FMI, países foram obrigados a implementar o arrocho fiscal, com vistas a gerar recursos para o pagamento dos juros da dívida pública. Em contrapartida, tal arrocho, consubstanciado na geração de vultosos superávits primários, impediu e ainda impede dispêndios em montante necessário para apoiar os capitais privados, tais como investimentos nas já citadas áreas de educação, ciência, tecnologia e inovação e infraestrutura econômica, por exemplo.

Adicionalmente, FMI e Banco Mundial frequentemente também são estimuladores do Estado mínimo nos países menos desenvolvidos. Nesse sentido, também são incentivadores das privatizações. A diminuição do tamanho do Estado, inclusive por meio das privatizações, reduz os instrumentos de políticas públicas à disposição dos governos para apoiarem seus capitais. Por exemplo, recentemente no Brasil, os bancos públicos foram orientados a reduzir as taxas de juros para forçar os bancos privados a fazerem o mesmo, haja vista as notoriamente elevadas taxas de juros que vigoravam e ainda vigoram no setor financeiro brasileiro. Caso tais bancos não pertencessem mais ao Estado, não haveria como implementar esta política pública de grande impacto econômico. Em outros termos, a redução do tamanho do Estado restringe o campo de atuação governamental.

Pelo exposto nesta seção, pode-se depreender que várias políticas patrocinadas por importantes organismos multilaterais também atuam no sentido da manutenção do *status quo* do posicionamento dos países no sistema mundial.

Considerações finais

Neste artigo, vimos que o posicionamento das nações dentro dos três grupos de países que compõem o sistema mundial apresenta grande estabilidade ao longo do tempo. Trata-se de uma quase absoluta cristalização das posições, haja vista que, em poucos casos, países da periferia conseguiram ingressar na semiperiferia, e poucos deste último grupo conseguiram romper a barreira de entrada no “clube” dos países centrais. A cristalização deste quadro de assimetria de poder entre as nações resulta na manutenção das atividades que geram alto rendimento majoritariamente nas nações centrais e *vice-versa*, proporcionando empregos de boa qualidade e elevado padrão de vida a expressiva parcela da população dos países mais ricos.

Sustentamos também que a expansão das empresas transnacionais, dominadas pela finança internacional, também é responsável por reproduzir a estrutura do sistema mundial. Tais empresas segmentam suas atividades dentro das respectivas cadeias de valor, reservando aos países centrais as etapas do negócio que proporcionam maiores retornos, tais como pesquisa e desenvolvimento,

administração, *marketing*, *design* e outras caracterizadas por elevadas barreiras à entrada, apropriando-se de renda de monopólio. Por sua vez, nos países periféricos e semiperiféricos são alocadas as etapas de mera execução, pouco intensivas em conhecimento e passíveis de alta concorrência. Tais atividades são, portanto, menos bem remuneradas.

Por fim, o artigo argumentou que importantes organismos multilaterais como a OMC, o FMI e o Banco Mundial, por meio de várias medidas, terminam por obstar o apoio estatal aos capitais locais de países do terceiro mundo. Como o suporte estatal é pré-requisito para que os capitais locais consigam concorrer com as transnacionais nos segmentos que agregam maior valor, a tendência é de manutenção do *status quo*, o que impede o *upgrade* dos países periféricos e semiperiféricos na cadeia de valor.

Em síntese, a ordem econômica mundial atua no sentido de bloquear a entrada dos países periféricos e semiperiféricos no seleto grupo das nações ditas desenvolvidas, preservando o quase monopólio dessas últimas nas atividades geradoras de altos rendimentos.

Referências

- ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis – RJ, Ed. Vozes, 1997.
- BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII: o tempo do mundo**. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2009.
- CASSIOLATO, José E. Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma introdução ao artigo “*Present international patterns of foreign direct investment: underlying causes and some policy implications for Brasil*”. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 365-375, set-dez/2013.
- CHANG, Ha-Joon. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo, Editora UNESP, 2004.
- CHESNAIS, François. *Globalisation against development. International Socialism. Issue 102*, novembro de 2004.
- DOS SANTOS, Theotônio. **Evolução histórica do Brasil**. Petrópolis – RJ, Vozes, 1993.
- GHOSH, Jayati. *The Creation of the Next Imperialism: the Institutional Architecture. Monthly Review*, vol 67, issue 03, 2015.
- GUIMARÃES, Samuel. P. Inserção Internacional do Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, dez. 2001.
- LATOUCHE, Serge. **A ocidentalização do mundo. Ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária**. Petrópolis. Vozes, 1994.
- LAZONICK, William; O’SULLIVAN, Mary. *Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance. Economy and Society*. Volume 29, n. 1, 2000.

MARX, Karl. **O capital: crítica da economia política**. Livro I, Volume II. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1968.

NASSIF, André; FEIJÓ, Carmen; ARAUJO, Eliane. *Structural change and economic development: Is Brazil catching up or falling behind?* **Texto para Discussão n. 8 – Série Economia, FEA – RP**, Ribeirão Preto, 2013.

POCHMANN, Marcio. **O emprego na globalização: a nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu**. São Paulo, Boitempo, 2001.

SERFATI, Claude. *Financial dimensions of transnational corporations, global value chain and technological innovation*. *Journal of Innovation Economics & Management*, n. 2/ 2008.

WADE, Robert. *What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”*. *Working Paper n. 31, Crisis States Programme, Development Research Centre, DESTIN, LSE*, June 2003.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy*. Press Syndicate of the University of Cambridge, 1979.

_____. **Capitalismo Histórico & Civilização Capitalista**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2001.

_____. *The world-system analysis: an introduction*. Durham/ London: Duke University Press, 2004

Desenvolvimento, Territorialidade e Cultura: a experiência de Sergipe em planejamento regional nos anos 2007-2013



Development, Territoriality and Culture: the experience of Sergipe in regional planning in the years 2007-2013

Maria Lúcia de Oliveira Falcón <lucia.falcon@yahoo.com.br>

Engenheira Agrônoma (UFBA), Mestre em Economia (UFBA), Doutora em Sociologia (UNB). Superintendente de Desenvolvimento Produtivo na Secretaria de Desenvolvimento Econômico da Bahia. Salvador, Brasil.

Marcel Di Angelis Souza Sandes <diangelis2@yahoo.com.br>

Licenciado em Geografia (UFS), Especialista em Gestão Pública (UFS), Mestre e Doutorando em Geografia Humana (USP). Professor do Instituto Federal do Paraná. Curitiba, Brasil.

Recebido 21-abr-18 **Aceito** 26-abr-18

Resumo Entre os anos 2007 e 2013 o Estado de Sergipe, no Nordeste brasileiro, colocou em prática uma metodologia inovadora de planejamento público que levou em conta uma estratégia de desenvolvimento para dez anos, ampla participação social em todo o processo decisório e territórios de identidade cultural como unidade geográfica de planejamento. Os resultados foram significativos, tanto pelos produtos gerados, como os planos de desenvolvimento territoriais e o Atlas da Cultura, quanto pela qualidade das leis de planejamento e orçamento em termos de aderência ao plano de investimentos prioritários.

Palavras chave Planejamento do setor público, desenvolvimento territorial, cultura e desenvolvimento.

Abstract *Between 2007 and 2013 the State of Sergipe, in the Brazilian Northeast, put into practice an innovative methodology of public planning that took into account a development strategy for ten years, broad social participation in the entire decision-making process and territories of cultural identity as unit of planning. The results were significant, both for the products generated, as the territorial development plans and the Atlas of Culture, and for the quality of planning and budget laws in terms of adherence to the priority investment plan.*

Keywords *Public sector planning, territorial development, culture and development*

Introdução

Sergipe fica no Nordeste; é o menor estado brasileiro em área 21.918,354 km² e população 2.068.017 (Censo 2010). O que descrevemos a seguir aconteceu durante os anos 2007 a 2013, quando o governo estadual decidiu inovar no processo de planejamento público, associando orçamentos anuais, planos plurianuais e metas de desenvolvimento de longo prazo, considerando três escalas geográficas: municípios, territórios de identidade cultural e o próprio estado.

Nos manuais de formação dos economistas e gestores públicos não constam procedimentos nem teorias que juntem, numa mesma cesta, planejamento e orçamento público, cultura e território. O “normativo” usado nos orçamentos parece não suportar a datação histórica e espacial trazidas pela cultura e pelo conceito de território. A experiência de Sergipe em planejamento participativo, de 2007 a 2013, esteve fortemente associada às questões culturais e foi completamente territorializada, comprovando a viabilidade técnica e política dessa integração, especialmente através do Programa Sergipe Cidades, financiado pelo BNDES.

Aqui são apresentadas razões teóricas e práticas para essa mudança metodológica no planejamento público, o conceito de território, a metodologia empregada no processo, os produtos da pactuação entre sociedade e governo do Estado, os investimentos públicos em competitividade sistêmica e uma breve reflexão sobre o que poderia ter sido melhor conduzido para consolidar os resultados alcançados.

Razões teóricas e práticas para a territorialização

Razões de ordem teórica

A realidade do subdesenvolvimento e das desigualdades territoriais indicou a necessidade de revisão conceitual e metodológica do planejamento aos gestores públicos brasileiros, mas nem sempre foi plenamente correspondida. Na verdade, a questão espacial no planejamento ainda vinha, em grande

parte, sendo tratada de acordo com escalas e padrões de regionalização antigos, propostos em contextos históricos diferentes e com finalidades outras, sejam elas estatísticas (como as microrregiões do IBGE) ou do ponto de vista da formação socioespacial mais ampla (no caso nordestino, a divisão entre zona da mata, agreste e sertão).

Nos órgãos públicos do Estado de Sergipe, por exemplo, as regionalizações utilizadas muitas vezes eram divergentes entre si (uma para a gestão da saúde, outra para a gestão da educação, etc.) ou inadequadas às finalidades que se propunham. Integrar todos esses elementos numa nova síntese, que desse conta da realidade socioeconômica complexa, era difícil.

No entanto, novos padrões de desenvolvimento e acumulação de capital em cadeias globais requerem novas escalas de análise, ou seja: estas, assim como o próprio planejamento, devem ter a devida marca histórica, devem acompanhar o movimento da sociedade. A maioria das correntes teóricas aponta para a integração das potencialidades locais às cadeias globais de valor. As correntes que se lhe opõem consideram o fortalecimento das cadeias curtas regionais, fortemente embasadas nos conhecimentos tácitos da cultura local¹, um caminho para evitar a subordinação total das economias aos movimentos do capital globalizado, o qual é incapaz de ver e resolver as questões inerentes à sobrevivência dos países subdesenvolvidos e suas enormes desigualdades.

Em 2006, diante das mudanças de padrão de desenvolvimento que o Brasil iniciava (retomada do crescimento do PIB; redução do déficit em conta corrente e aumento do saldo da conta de capital e financeira – gerados por investimentos diretos e outros fluxos financeiros; redução da inflação; redução da taxa de juros e redução da taxa de desemprego, entre outras), não havia como ignorar a forte correlação entre qualidade de vida, pobreza, produção econômica e território – sustentado por sua identidade cultural. Celso Furtado (1984) foi o primeiro a compreender, na complexidade do fenômeno do subdesenvolvimento, o papel da cultura e das políticas culturais transformadoras para a superação das desigualdades e da pobreza, que em 1940, como agora, manchavam o mapa do Brasil.

Tânia Bacelar (2000) aprofunda a tese de Furtado e indica o caminho: descentralizar as políticas públicas. O território é uma dimensão insuperável para o planejamento e para a gestão pública. O território se define, basicamente, pela identidade cultural e as relações econômicas são flechas que mudam de direção e sentido de acordo com a cultura, ou capacidade de processar informações e técnicas, de um dado espaço. Milton Santos (2005) fala dessas flechas e avisa que esse “espaço cultural” nem sempre forma territórios contíguos. Podemos ter comunidades asiáticas plugadas numa rede econômica norte-americana, por exemplo.

Michel Foucault (1979), discutindo o conceito e exercício do poder, esclarece que no dia a dia, as pessoas se deparam com o poder exercido ao nível microfísico: o médico, o professor, o policial, o funcionário público. Tanto maior o poder exercido nesse nível quanto mais validade tiver o código

1 Ver MATOS, MP, CASSIOLATO, JE et all. Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist. Rio: E-Papers, 2017.

de conhecimento técnico-científico do profissional, que passa a constituir uma “verdade” capaz de dominar absolutamente, porque reconhecido como “legítimo” pelos “leigos”. Tão importante quanto reconhecer o grande poder das ideologias e governos centrais, é identificar o grande poder local, territorial, manifesto nas pequenas relações sociais do cotidiano – e mudar as regras, discutir seus procedimentos e códigos técnicos, questionar as suas “verdades”.

Seja na economia, na geografia ou na filosofia, como ilustrado através dos autores acima, a partir da década de 1970, havia se processado uma mudança radical nos debates da filosofia e das ciências sociais como um todo, revelando temas e agendas “esquecidas” pelos grandes sistemas filosóficos (as metanarrativas) do final do século XIX e início do século XX.

Segundo Harvey (2002), a chamada condição pós-moderna representou uma oposição e se relaciona de forma complexa com o que se estabelecia como certo consenso moderno: a busca por verdades absolutas, por esquemas explicativos de grande alcance, por padrões de conduta social e de desenvolvimento que pudessem ser extrapolados a todas as particularidades existentes, a exemplo da crença na tecnologia, na grande indústria, no planejamento centralizado e no tratamento sistêmico da sociedade, entre outras. De acordo com esse autor, é característico desse período o ataque dos filósofos franceses Michel Foucault e Jean-François Lyotard às metanarrativas que eles chamam de totalizantes, insistindo na pluralidade de formações de “poder-discurso” (Foucault) ou de “jogos de linguagem” (Lyotard).

“Na medida em que Lyotard (tal como Foucault) aceita que o ‘conhecimento é a principal força de produção’ nestes dias” (HARVEY, 2002), podemos dizer que se conhecimento local e poder local não podem ser tomados como sinônimos, eles estão, pelo menos, visceralmente relacionados.

Finalmente, uma aplicação contemporânea da abordagem territorial se encontra na economia dos Arranjos e Sistemas Produtivos e Inovativos Locais (ASPIILS), estudada pela RedeSist e tendo como expoentes Helena Lastres e José Eduardo Cassiolato (2008). O conceito de arranjo produtivo prevê uma intervenção direta no território, incluindo sutilmente a cultura local na equação econômica, direcionando a flecha das relações de mercado para a constituição de APLs inovadores e sustentáveis, inclusive aqueles vocacionados para a economia criativa.

Em certa medida, essa abordagem inovadora dos ASPIILS responde a uma pergunta feita por Dowbor (2007, pp.11- 12):

(...) quando o conhecimento, os serviços sociais e outros “intangíveis” se tornam centrais na economia, podemos manter os mesmos referenciais de análise? (...) algo novo está se desenhando no horizonte das teorias, uma visão que já não seria uma versão remendada de teorias de poder interpretativo declinante, e que responde de maneira mais realista a desafios históricos que são novos. Esta visão, no seu conjunto, pode ser resumida no conceito de democracia econômica.

Povoada principalmente com temas como financeirização, infraestrutura, economias externas, entre outros, a economia passou a conviver com novos temas, a exemplo do desenvolvimento local, da economia do conhecimento, da economia criativa, da economia das organizações da sociedade civil e do paradigma da colaboração (leia-se capital social).

Essas questões deixaram claro que era preciso incorporar o saldo positivo de toda a reflexão teórica feita sobre uma nova realidade, que ligava micro e macro escalas de poderes, fluxos econômicos, entre outros, de forma complexa. Territorializar as políticas públicas mostrou-se, portanto, condição necessária para superar a opressão e a pobreza – no local onde elas existem.

Razões de ordem prática

Todas essas referências teóricas fundamentam a associação entre cultura, território e desenvolvimento, porém, outras razões, de ordem mais pragmática, indicaram esse caminho quando a situação era analisada do ponto de vista percebido pela população. Esse novo método permitiria enfrentar alguns tipos de problemas insolúveis no planejamento convencional:

- a. problemas que atingiam um conjunto de municípios;
- b. problemas que impactavam igualmente a vida na cidade e no campo;
- c. problemas de natureza estrutural que só se resolveriam num prazo maior que um orçamento ou mesmo um PPA (Plano Plurianual);
- d. problemas nascidos de contradições evidentes entre a política pública federal e o poder local, como foi o caso dos Territórios da Cidadania e os Territórios de Identidade do Ministério do Desenvolvimento Agrário, ambos apoiados em conselhos populares locais.

Além disso, em Sergipe, como em vários outros estados brasileiros marcados por um padrão de desenvolvimento concentrador, muitos indicadores demonstravam essa urgência na incorporação do território e da cultura ao projeto de desenvolvimento. Em 2006, o estado convivia com três desigualdades econômicas e um desequilíbrio político delas decorrente: primeiro, a concentração da renda, com 47% da população vivendo abaixo da linha de pobreza; segundo, a concentração espacial da infraestrutura social e produtiva no litoral com 67,6% do PIB; terceiro, a concentração de 43,7% do PIB industrial nas indústrias de capital intensivo de petróleo e gás e geração de energia hidrelétrica, que não formavam cadeias produtivas locais; o desequilíbrio político decorrente permitia que as oligarquias regionais, altamente patrimonialistas, reinassem soberanas, numa manifestação do poder local que ofuscava, muitas vezes, as mudanças que o Brasil vivia nesse campo – o aprofundamento da democracia. Somando tudo, não havia tempo a perder e o PPA do Estado para 2008-2011 pre-

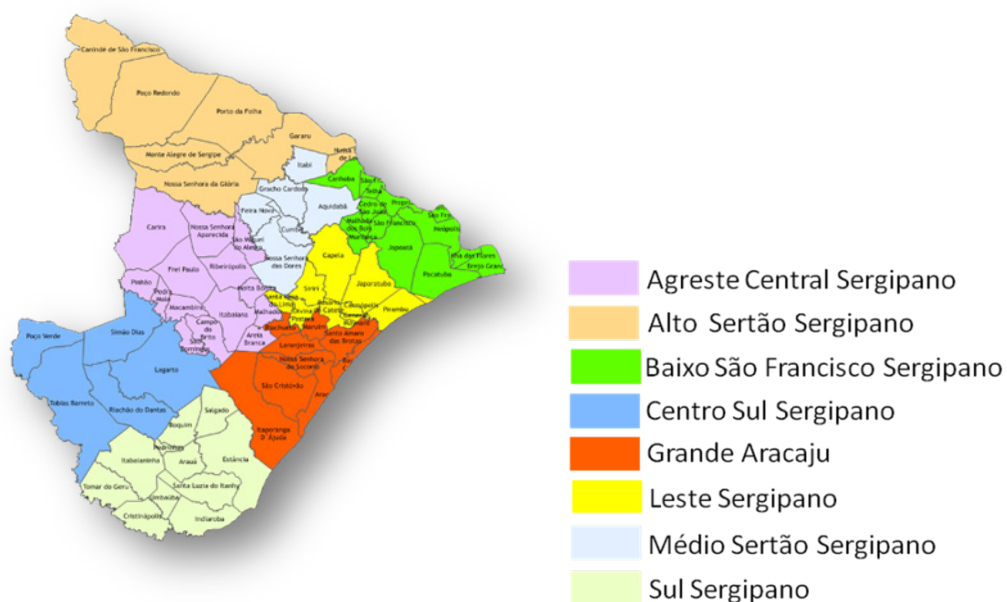
cisava nascer inovador, dotado de visão estratégica e democrático, isto é, incorporando todos os setores da sociedade.

Conceito de Território e a metodologia utilizada para planejar o desenvolvimento

As fronteiras dos territórios de planejamento de Sergipe foram demarcadas por aspectos geo-ambientais, econômico-produtivos, político institucionais, sociais e culturais. A novidade estava justamente em levar em conta, na equação do desenvolvimento local, a presença de organizações e representações político-institucionais, a capacidade de auto-organização da comunidade para resolver seus problemas, a identidade cultural, o pertencimento, a autoestima e a confiança coletiva.

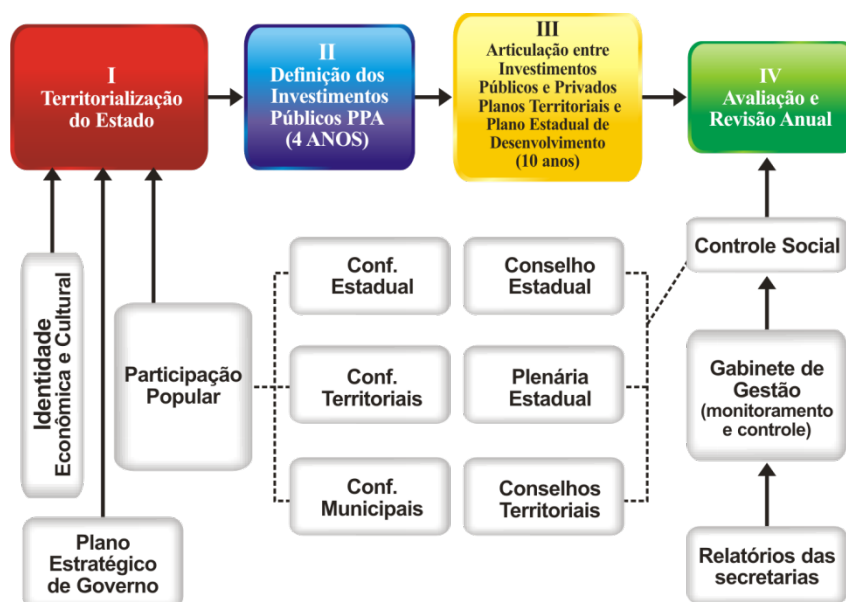
Elaborou-se, em 2007, a Figura 1 com oito territórios de planejamento, validados pela população e pela academia, além dos próprios gestores públicos municipais e estaduais. Criou-se um ritual de consultas públicas e planejamento participativo (em três escalas: municipal, territorial e estadual), que trabalhou o conceito de identidade dos territórios, além dos investimentos públicos para os próximos quatro anos.

Figura 1 – Territórios de Planejamento de Sergipe



Fonte: Secretaria de Planejamento do Estado de Sergipe, 2007.

Figura 2 – Método para o Planejamento Participativo e Territorializado



Fonte: Secretaria de Planejamento de Sergipe, 2007.

Milhares de sergipanos, em todos os 75 municípios, participaram do processo, num ciclo de dois anos: em 2007-2008, 22 mil sergipanos participaram; em 2009-2010, foram 12.500 participantes, quando já haviam sido selecionados como delegados, para representar os territórios. Foi um exercício de democracia direta, olhando além das necessidades imediatas e visando o desenvolvimento local. Sob o aspecto da ciência política, iniciou-se a construção de canais alternativos aos do poder oligárquico, onde os velhos poderes locais foram questionados e superados, ao menos naquele momento.

A Figura 2 mostra a metodologia utilizada no processo de planejamento participativo e territorializado, sob forma de fluxograma. Primeiramente, foi construído o mapa dos territórios com um diagnóstico dos cinco elementos considerados no conceito. Em seguida foi discutido o plano de desenvolvimento e os investimentos necessários a serem previstos no PPA 2008-2011. O setor privado e a sociedade foram convocados a ajudar na sua execução, nas diferentes áreas temáticas e setoriais – saúde, educação, infraestrutura, habitação, meio ambiente, dentre outros, pautando os diferentes conselhos municipais e estaduais. Monitoramento e avaliação do plano foram realizados de forma participativa, anualmente, até 2010.

Enquanto a maioria das experiências recentes de gestão pública avançava para o planejamento estratégico voltado para a máquina administrativa (para dentro), a experiência de Sergipe levou o planejamento estratégico para ser pactuado com a sociedade (para fora). Além disso, estimulou a sociedade e os órgãos governamentais a adotar um horizonte de planejamento de longo prazo (dez anos), para além do ciclo de gestão de um PPA (4 anos), bem como a colocar a informação sobre o mapa, isto é, localizar as ações e seus impactos num conjunto de municípios de cada território.

Os produtos da pactuação

A pactuação a que nos referimos aconteceu em vários níveis sequenciais. Em primeiro lugar, preparou-se a equipe de secretários e executivos das empresas e autarquias estaduais para o desafio, elaborando um **Plano Estratégico** 2007-2010 para orientar a administração no rumo das mudanças desejadas e valorizando o processo orçamentário. O plano recebeu o nome “Desenvolver e Incluir”. Em segundo lugar, pactuou-se o conceito de território e a mudança metodológica com as universidades e dezenas de organizações parceiras, multilaterais, federais, regionais, ONGs e empresariais, numa série de eventos técnicos que culminaram com um grande seminário unificador das metodologias, acontecido em fevereiro de 2007. Publicamos a **cartilha** metodológica do Planejamento do Desenvolvimento Participativo e Territorializado (PDTP).

Em terceiro lugar aconteceu a pactuação dos territórios demarcados com a população, numa primeira rodada de conferências municipais que validaram o **Mapa dos Territórios**, elegeram seus delegados às conferências territoriais e estaduais e escolheram suas demandas prioritárias em dez setores de políticas públicas. As conferências territoriais serviram para identificar problemas de abrangência e complexidade maior do que a de um município, a serem enfrentados na elaboração do PPA. Na conferência estadual foi validado o **PPA 2008-2011**. Numa segunda rodada de conferências discutiu-se o **plano de desenvolvimento** do estado e dos territórios, que recebeu o nome de Desenvolver-SE, num volume estadual e oito volumes territoriais, para orientar investimentos públicos e privados, com identificação das cadeias produtivas e APLs.

Em 2009 teve início o segundo ciclo do Planejamento Participativo, com foco no elemento cultural dos territórios. Os principais produtos das duas rodadas, concluídas em 2010, foram o **Guia Gastronômico dos Territórios** e a publicação que ficou conhecida como “atlas da cultura”: **Sergipe - Cultura e Diversidade**.

Por que associar cultura e desenvolvimento num território é tão difícil para os governantes? Podem haver três motivos: o primeiro é que muitas vezes essa proposta é formulada sem tangibilidade. Para evitar isso, a solução é um bom marketing que transforme valores e signos em produtos capazes de gerar renda rapidamente. O segundo motivo é o ciclo longo da transformação, entre causa e efeito, entre o investimento em política cultural e os indicadores de desenvolvimento – pode ser que os indicadores utilizados nesta aferição do impacto estejam errados ou incompletos, mas provavelmente o que precisa ser feito é incorporar o longo prazo à legislação de planejamento e orçamento públicos. O terceiro motivo tem a ver com a própria tipologia adotada nas políticas públicas para a classificação dos produtos e serviços culturais. Elas colocam barreiras à entrada nesse mercado para muitas manifestações ainda espontâneas, populares, que não recebem investimentos ou proteção.

Foi justamente para ajudar a criar tangibilidade, novas tipologias de bens e serviços culturais e valorizar o planejamento, facilitando a formulação da política cultural do Estado, que se fez o “atlas da cultura”. Essa publicação teve a autoria de muitas mãos. Mais de doze mil pessoas participaram

do ciclo 2009-2010 do Planejamento, em 75 conferências municipais e 8 territoriais. Nos trabalhos de grupo, os participantes desenhavam seus símbolos e relacionavam os valores e costumes com a condição econômica de cada território, expressando como se percebiam e como desejavam ser percebidos pela sociedade.

Entrevistaram-se 349 pessoas, entre gestores, produtores e consumidores de cultura. Os temas abordados foram **trabalho, fé e festa**, divididos em manifestações tradicionais, contemporâneas e territórios de identidade. Foram elaborados mapas coropléticos para 500 manifestações catalogadas. Os sergipanos podem afirmar que conhecem sua cultura e identificam os signos do seu pertencimento a um território, que torna o seu lugar único no mundo.

Em resumo, foram produzidos pelo processo de planejamento participativo de longo prazo: Plano Estratégico de Gestão Desenvolver e Incluir; Plano Desenvolver-SE Estadual e oito Planos de Desenvolvimento Territoriais; dois ciclos de planejamento público, nos PPAs 2008-2011 e 2012-2015; Atlas da Cultura; Guia Gastronômico de Sergipe; Museu da Gente Sergipana; Mapa dos Territórios de Identidade Sergipanos. Não há referência anterior para um processo público de planejamento com tal abrangência.

Competitividade sistêmica e melhorias necessárias

Executando seu plano de desenvolvimento, o governo de Sergipe investiu maciçamente, desde 2008, na criação de competitividade sistêmica, melhorando e ampliando: sistema viário, oferta de moradia e urbanização, equipamentos urbanos em todas as cidades e povoados de maior porte, saneamento, centros empresariais integrados e centros tecnológicos em cidades-polos regionais, segurança pública e presídios, aeroporto, educação e rede de unidades de saúde e hospitais em todo o estado. Até 2012, entre investimentos realizados e contratados, somados outros projetos que se encontravam em contratação, o governo do estado totalizava investimentos cerca de R\$ 2 bilhões, para serem executados até 2014.

Destacamos aqui duas fontes de recursos: o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento, onde se inclui o “Minha Casa, Minha Vida” – e o Sergipe Cidades. Com os recursos do PAC foram realizadas obras estruturantes em saneamento (abastecimento de água e coleta de esgotos), sistema viário (duas pontes sobre os rios Vaza-Barris e Real, ligando Sergipe e Bahia pelo litoral) com a duplicação de trechos da BR-101, além de moradia de interesse social.

Com financiamento do BNDES estruturou-se o Programa Sergipe Cidades, para investir em equipamentos e infraestrutura nos principais povoados e sedes de municípios, priorizados pela população e pelos prefeitos no processo de planejamento. Na consulta aos territórios surgiram mais de oito mil demandas que caberiam, constitucionalmente, aos municípios realizar; mas a realidade da gestão municipal e da condição fiscal desses entes muitas vezes impedem a simples elaboração de projetos,

regularização fundiária, licenciamentos, inclusive ambientais, e formalização de convênios ou captação de recursos por operação de crédito.

Assim, para enfrentar essa realidade e reduzir o êxodo para a metrópole litorânea era preciso melhorar a condição de vida e as oportunidades nas cidades médias e pequenas do estado. Surgiu daí o Sergipe Cidades, tendo o Estado contratado junto ao BNDES R\$ 250 milhões para: elaboração de planos e pequenas obras de saneamento, de transporte público, capacitação, compra de equipamentos, elaboração de projetos. Obras foram realizadas ofertando creches, quadras de esporte, delegacias, batalhões de bombeiros, centros empresariais, praças, escolas técnicas, bem como a urbanização dos entornos desses equipamentos, dentre outros.

Destaca-se a criação do Museu da Gente Sergipana, inaugurado em 2010, a partir do atlas da cultura, onde a forma de falar, de trabalhar, de rezar e festejar dos oito territórios sergipanos foi exposta, de forma interativa, para que o povo se reconheça e os visitantes conheçam a “sergipanidade”. Muito frequentado pelas escolas públicas, ao lado do Museu Palácio Olímpio Campos, onde está exposta a história política do estado, esses dois equipamentos culturais permitem que as crianças e jovens sergipanos possam ter sua identidade cultural reconhecida e valorizada. Segundo esse modelo de planejamento, essa é a base da confiança, da cooperação e do desenvolvimento: sensação de pertencimento e autoestima das populações dos territórios.

A melhoria nas condições de vida e crescimento econômico resultantes do processo de planejamento de longo prazo são aferidos pelos indicadores tradicionais, como o crescimento e a distribuição da renda, mortalidade infantil, esperança de vida, crescimento do PIB. Se, por um lado, vemos nesses indicadores o sucesso do plano, por outro lado há muitas melhorias necessárias para a consolidação desse método de planejamento participativo e territorializado.

Do ponto de vista da ação estadual, teria sido melhor, por exemplo, se a comunicação do governo acompanhasse os processos e divulgasse os produtos e seus signos; se arte e educação andassem juntas; se todas as secretarias estaduais pactuassem metas nas conferências do planejamento; se os gestores fossem mais gerentes e perseguissem metas, usando o monitoramento do plano para tomar decisões; se a economia criativa fosse considerada prioritária para o desenvolvimento; se os empresários participassem mais na elaboração do plano; se os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) territoriais e estadual fossem implantados.

O governo federal poderia ser mais incentivador dessas práticas, se os ministérios usassem planos estaduais para liberar verbas e priorizar investimentos, se as contrapartidas aos investimentos federais como PAC e Orçamento Geral da União fossem direcionadas ao desenvolvimento cultural das comunidades impactadas. No caso do Nordeste, seria melhor se também a SUDENE e o Banco do Nordeste apoiassem a divulgação dos planos de desenvolvimento junto aos investidores privados, ajudando na engenharia financeira para o empuxo inicial do desenvolvimento, especialmente necessário no Semiárido.

Conclusão

Toda essa experiência é herdeira do processo de enfrentamento ao estamento patrimonialista que assalta o Estado brasileiro desde os tempos da colônia e, como dizia Raimundo Faoro, se constituía em “donos do poder”. O processo político de enfrentamento das oligarquias locais levou à experiência do Orçamento Participativo, que levou ao controle social e aos diversos modos de compartilhar decisões com a sociedade em conselhos e conferências setoriais.

O **Planejamento Participativo** é uma evolução desse processo, num nível mais complexo e mais adequado à transição rumo à economia do conhecimento. O método escolhido se fortalece com as novas tecnologias de informação e comunicação, com as redes sociais, com os mecanismos de crítica e participação direta da sociedade no dia a dia dos governos.

Cultura é parte do conceito de ser humano, não é exclusivo de nenhuma classe social, nem exclusividade de um grupo de países, como podem ser outros insumos econômicos tradicionais. Ou seja, a cultura e a criatividade existem universalmente e, se forem potencializadas, podem cruzar as fronteiras do subdesenvolvimento e da pobreza. Consumir cultura é um direito do cidadão já há algum tempo reconhecido, mas o direito de produzir cultura pode ser uma novidade. Deixando claro o conceito, pode-se afirmar que criar condições para que todos os brasileiros tenham a oportunidade de produzir e consumir cultura é objeto de política pública e exige investimento transversal, que começa no abraço entre cultura e educação; enquanto que ganhar e acumular capital vendendo bens e serviços culturais já é um problema de mercado. As duas coisas infelizmente ainda são confusas no Brasil.

Cultura também é relação de poder e pode ser alvo de patrimonialismo e privilégios. A arte pode curar pessoas e comunidades fragmentadas pela opressão e exclusão, pela violência e pela pobreza. Assim nasceu o teatro grego, como espaço e ritual de cura e educação cívica. Através da arte e da cultura podemos criar uma janela de oportunidade para pularmos etapas no rumo do desenvolvimento, capacitando nosso povo para a economia do conhecimento.

Referências

- BACELAR, Tânia. A relevância da Sudene no desenvolvimento regional. In: *Seminário Internacional “Celso Furtado, a SUDENE e o futuro do Nordeste”*. Recife: SUDENE, 2000. Pp. 167-174.
- CASSIOLATO, J E, LASTRES, Helena et STALLIVIERI, Fábio. Arranjos Produtivos Locais: uma alternativa para o desenvolvimento. *Experiências de políticas*. Vol. 2. Rio: E-papers, 2008.
- DINIZ, C. Campolina et GONÇALVES, E. Economia do Conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. In: *Economia e Território*, pp. 131-170.
- DOWBOR, Ladislau. *Democracia Econômica: um passeio pelas teorias*. Fortaleza: BNB, 2007.
- FAORO, Raimundo. Os Donos do Poder. Rio de Janeiro: Globo, 1993. 9 ed.

- FISHER, Tânia. *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. Rio: Graal, 1979.
- FURTADO, Celso. *Cultura e Dependência em época de crise*. Rio: Paz e Terra, 1984.
- HARVEY, David. *A Condição Pós Moderna*. São Paulo: Loyola, 2002.
- ISAR, Yudhishtir Raj. Visão Global: das inquietações conceituais a uma agenda de pesquisas. In: *Economia Criativa como Estratégia de Desenvolvimento: uma visão dos países em desenvolvimento*. São Paulo: Itaú Cultural, 2008.
- MATOS, MP, CASSIOLATO, JE et all. Arranjos Produtivos Locais: referencial, experiências e políticas em 20 anos da RedeSist. Rio: E-Papers, 2017
- NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 2009.
- PIKE, Andy, RODRÍGUEZ-POSE, Andrés et TOMANEY, Jonh. *Desarrollo Local y regional*. Valência: Publicacions de la Universitat de València, 2006. Colección Desarrollo Territorial, vol. 8.
- PUTNAM, Robert D. *Democracies in Flux*. New York: Oxford University Press, 2004.
- RAPAILLE, Clotaire. *O Código Cultural*. Rio: Elsevier, 2007.
- SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EDUSP, 2005.
- SEPLAN. *Cartilha do Planejamento Participativo*. Aracaju, 2007.
- _____. *Desenvolver-SE. Plano Estadual de Desenvolvimento*. Aracaju, 2009.
- _____. *Sergipe, Cultura e Diversidade*. Aracaju, 2010.
- THROSBY, David. *The Economics of Cultural Policy*. Cambridge: University Press, 2010..

Nem causalidade, nem casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012- 2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus

*Neither causality nor casualty: a qualitative analysis
of the pluriannual plans 2004-2007 and 2012-2015 from
the Carlos Matus' triangle of government perspective*

Rafael Martins Neto <rafaelmneto@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento. Mestre em Políticas
Públicas e Desenvolvimento pelo IPEA. Brasília, Brasil.

José Celso Cardoso Júnior <zcelsojr@gmail.com>

Técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e
Aplicada - IPEA. Doutor em economia pelo IE-UNICAMP. Brasília, Brasil.

Recebido 14-mar-18 **Aceito** 02-abr-18

Resumo O governante é eleito para a condução de processos que viabilizem o alcance do seu projeto de governo. Projeto este que deve ser escolhido e alterado de acordo com a governabilidade e capacidades de governo disponíveis ou possíveis de construção. Estas três dimensões compõem o que Carlos Matus define como triângulo de governo. A promoção do equilíbrio dinâmico e ascendente das dimensões do triângulo constitui-se, portanto, no principal desafio dos governantes. Para o seu enfrentamento, a função planejamento governamental se apresenta como uma das principais tarefas dos governos contemporâneos. No Brasil, como o Plano Plurianual busca ser o principal instrumento formal de planejamento governamental, faz-se necessário compreender como atributos essenciais ao governante, quais sejam: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, estiveram presentes nos PPAs 2004-2007 e 2012-2015. A pesquisa foi realizada por meio de comparação

qualitativa entre ambas as experiências, comprovando-se que apesar de não ser possível afirmar haver *causalidade estrita* entre os processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e o desempenho global de governo em cada período estudado, também é certo afirmar não ter havido mera *casualidade*. Há correlação positiva entre as políticas públicas executadas nos intervalos de cada PPA e as transformações socioeconômicas apresentadas pelos relatórios de avaliação da dimensão estratégica dos planos, dentre outras muitas evidências empíricas disponíveis. Mesmo assim, conclui-se que em ambos os períodos o PPA possuiu baixa relevância estratégica para o governante. A construção e a revisão do projeto de governo ocorreu por vias externas ao PPA, assim como a construção de governabilidade e de capacidades governativas também não possuíram no PPA um instrumento de apoio efetivo. Tais conclusões suscitam a necessidade de novamente repensar o PPA, não apenas em termos de seu formato, metodologias e conteúdos, mas sobretudo em termos de seu peso e espaço institucional frente à função planejamento governamental de modo geral.

Palavras-Chave Plano Plurianual, projeto de governo, governabilidade, capacidades de governo, planejamento governamental.

Abstract *The governor is elected to conduct processes that enable the attainment of the government project for which he or she was elected. These objectives should be chosen and modified according to the governability and the government capabilities that are available or that can be developed. These three dimensions compose what Matus defines as the triangle of government. The promotion of dynamic and ascending balance of the dimensions of the triangle of government constitutes the main challenge for the ruler. To meet this challenge, planning is one of the most important tools available to the government. As the Pluriannual Plan (PPA) is the main formal instrument of governmental planning, this dissertation aimed to understand how essential attributes to the ruler: government project, government capabilities and governability, were present in the Pluriannual Plan. In order to carry out the research, a qualitative methodological strategy of comparison was used between two case studies, the PPAs 2004-2007 and 2012-2015. The necessary information was obtained through documental research and semi-structured interviews. It is concluded that in both periods the PPA had low relevance for the ruler. The feasibility of the project through the construction of governability and government capabilities also did not use the PPA as a support instrument.*

Keywords *Plurianual Plan, government project, governability, government capabilities.*

Introdução

Em uma democracia, o governante é eleito para a condução de processos que viabilizem o alcance dos objetivos (**projeto de governo**) para os quais foi eleito. Objetivos estes que devem ser escolhidos e alterados de acordo com a **governabilidade** e **capacidades governativas** disponíveis ou passíveis de construção. Estas três dimensões (projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo) compõem o que Carlos Matus (1993) define como triângulo de governo.

A promoção de um equilíbrio dinâmico e ascendente entre o projeto de governo, a governabilidade e as capacidades governativas constitui-se no principal desafio do governante e em condição necessária para o sucesso de sua gestão. Para o enfrentamento deste desafio, a função planejamento governamental se apresenta como uma das principais necessidades e tarefas dos governos contemporâneos. (MATUS, 1993)

No Brasil, dentre os instrumentos de planejamento governamental instituídos pela Constituição de 1988, o Plano Plurianual apresenta-se como o principal instrumento formal de planejamento de médio prazo do Governo Federal. Desta forma, compreender como atributos essenciais ao governante, a saber, projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, estiveram presentes nos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 é essencial para dimensionar o peso e o papel institucional desse instrumento no seio da própria função planejamento governamental de modo geral.

Especificamente, buscou-se compreender como ocorreu a incorporação do projeto de governo; se e como o governante e o núcleo de governo se envolveram na elaboração e gestão do PPA; qual o papel desempenhado pelo PPA na relação dentro do Poder Executivo, com o Congresso, sociedade e entes federados; como se estruturou a gestão do plano e qual sua relação com a agenda prioritária e os processos de tomada de decisões dos dirigentes.¹

Para tanto, o artigo está dividido em quatro seções além desta introdução. A seção dois aborda aspectos conceituais para o estudo do planejamento público e do triângulo de governo de Carlos Matus. Na seção três são apresentados os procedimentos metodológicos para operacionalização do triângulo de governo e detalha-se a utilização desta abordagem para o estudo qualitativo do Plano Plurianual.

A seção quatro apresenta os principais achados da pesquisa referentes aos Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 e, por fim, a seção cinco apresenta conclusões e recomendações gerais para os próximos ciclos de elaboração, implementação e gestão do PPA.

Aspectos conceituais para o estudo do planejamento e do triângulo de governo de Matus

O Estado Brasileiro possui, historicamente, um papel ativo na promoção do desenvolvimento econômico e social, o que é ratificado na Constituição Federal de 1988 ao elencar um rol de direitos sociais a serem providos aos cidadãos e determinar em seu art. 3º os objetivos fundamentais da República, a saber:

1 Tal pesquisa, da qual este artigo é um resumo, foi desenvolvida e apresentada como Dissertação no curso de Mestrado Profissional do IPEA. No processo de coleta de dados foram utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores que tiveram participação relevante nos casos analisados. Em especial, aqueles que ocuparam posições de direção na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI-MP), na Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento e na Casa Civil. Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados, ver Neto (2018).

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Porém, a garantia constitucional não é suficiente para a concretização dos direitos. Para isto é necessário que o Estado implemente políticas públicas. Estas não possuem uma definição absoluta e o conceito apresenta-se em constante transformação. Inicialmente esteve vinculada às atividades governamentais e seus processos, como em Jenkins apud Howlett et al. (2013): “um conjunto de decisões inter-relacionadas, tomadas por um ator ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los, dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estaria, em princípio, ao alcance desses atores”. Assim, o foco estava no Estado e no conjunto de decisões tomadas por atores públicos.

Posteriormente, o estudo de políticas públicas avançou para além do aparato e atores estatais. O Estado, os atores públicos e suas decisões passaram a ter um peso relativo menor e a dividir espaço com outros atores públicos e privados originários da sociedade civil. O foco deslocou-se para a interação entre os indivíduos, os inter-relacionamentos, os mecanismos de coordenação, a formação de grupos, as regras do jogo, os conflitos. (LASCOUTES E GALÊS, 2012)

Lascoumes e Galês (2012) defendem que uma política pública compreende cinco elementos articulados entre si: atores, instituições, representações, processos e resultados. Atores, individuais ou coletivos, são guiados por interesses materiais e simbólicos, são dotados de recursos, possuem certa autonomia, estratégia e capacidade de fazer escolhas. As representações são os espaços cognitivos e normativos que dão sentido às suas ações, as condicionam e as refletem. As instituições são as regras formais e informais que governam as interações. Os processos são formas de interação e sua recomposição no tempo. Os resultados são os efeitos e as consequências da ação pública.

A decomposição dos processos de política pública é apresentada por Lascoumes e Galês (2012, p.105) a partir da consolidação de atores da Sociologia da Ação Pública: 1) origens, fatos, desafios; 2) identificação, definição, formulação do problema; 3) etiquetagem de um problema como problema público, seleção, filtragem; 4) decisão; 5) implementação da política pública; 6) avaliação e 7) finalidade da política pública. Esta decomposição deve ser entendida como uma simplificação da realidade, na qual não há fronteiras claras entre as etapas, processos ou funções que compõe a ação pública.

Dentre todas as etapas ou fases do circuito das políticas públicas, a implementação da política apresenta-se como a mais desafiadora, uma vez que as decisões tomadas pelos dirigentes não são automaticamente transmitidas e executadas pelos níveis operacionais.

A rigor, uma decisão em política pública representa apenas um amontoado de intenções sobre a solução de um problema, expressas na forma de determinações legais: decretos, resoluções, etc... Nada disso garante que a decisão se transforme em ação e que a demanda que deu origem ao processo seja efetivamente atendida. Ou seja, não existe um vínculo ou relação direta entre o fato de uma decisão ter sido tomada e a sua implementação. E também não existe relação ou vínculo direto entre o conteúdo da decisão e o resultado da implementação. (RUA, M. G., 1998, p.13)

Em um sistema de presidencialismo de coalizão como o brasileiro, a elaboração e implementação de políticas públicas estão diretamente relacionadas à capacidade de governar. Segundo Matus (1993, p.59), governar é dirigir um processo para alcançar objetivos que escolhe e altera segundo as circunstâncias (seu projeto), superando os obstáculos de maneira não passiva, mas ativamente resistente (governabilidade do sistema). E, para vencer essa resistência com sua força limitada, o condutor deve demonstrar capacidade de governo. Governar, então, exige o desenvolvimento articulado de três variáveis:

- **Projeto de governo** – refere-se ao conteúdo propositivo dos projetos de ação que um ator se propõe a realizar para alcançar seus objetivos.
- **Capacidade de governo** – refere-se às técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiências que um ator e sua equipe de governo possuem para conduzir o processo de alcance dos objetivos declarados.
- **Governabilidade do sistema** – é uma relação entre as variáveis que o ator controla e não controla no processo de governo.

Essas três variáveis constituem um sistema triangular, no qual estão correlacionadas e possuem igual nível de importância, sendo seu equilíbrio dinâmico (vide figura 1 à frente). O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação; a governabilidade do sistema refere-se à possibilidade de ação e ao controle de seus efeitos; a capacidade de governo pode ser definida como capacidade de gerar e controlar ações. O domínio de técnicas potentes de planejamento é, portanto, das variáveis mais importantes para a determinação da capacidade de uma equipe de governo. (MATUS, 1993)

Pelo exposto, percebe-se que o triângulo de governo irá determinar os limites de efetividade da ação governamental em cada momento. Esses limites estarão presentes na seleção e qualidade do processamento dos problemas e oportunidades a serem enfrentados e aproveitados, na governabilidade que limita os planos, programas e projetos governamentais, e na capacidade pessoal e institucional

de governo, que permite elaborar um consistente projeto de governo, construir governabilidade e desenvolver ferramentas de ação efetiva.

Nestes termos, Matus (1993) define planejamento como o cálculo sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação, ou seja, é o cálculo que precede e preside a ação governamental. Essa definição permite diferenciar o planejamento estratégico situacional (PES) da reflexão imediatista, tecnocrática e parcial, ou da reflexão que se isola da ação.

O PES permite realizar a necessária mediação entre o presente e o futuro, possibilitando que a ação seja orientada para o aproveitamento de oportunidades ou minimização de problemas futuros. Para isso, é necessário prever possibilidades futuras de forma a ser oportuno e eficaz na ação presente. O planejamento olha para o futuro, mas sem esquecer o passado, que deve ser utilizado como fonte permanente de aprendizado. Além da mediação com o futuro e o aprendizado com o passado, o planejamento situacional orienta a ação a partir do conhecimento e reflexão técnica, política e social. Por fim, o PES fornece meios para se buscar coerência nas ações parciais dos diversos atores sociais em prol de um resultado global. (MATUS, 1993)

Frente a este entendimento, é preciso ter claro que os sistemas sociais complexos são o ambiente de atuação do planejamento governamental, ou seja, ele não é predeterminado por leis rígidas ou mesmo plenamente conhecidas. Na verdade, ele cria suas próprias leis e está integrado por atores que possuem suas próprias interpretações sobre o que é um problema, como resolvê-lo e em que velocidade.

Desta maneira, segundo Matus (1993), o planejamento tradicional vem sendo inadequadamente utilizado em sistemas sociais criativos, que são permeados de problemas quase-estruturados. O quadro a seguir descreve as principais diferenças entre os dois tipos de problemas.

Quadro 1 – Características de Problemas Estruturados e Quase-Estruturados.

Problema Estruturado	Problema Quase-Estruturado
As regras do sistema que produz o problema são precisas, claras, invariáveis e determinadas.	As regras não são precisas, invariáveis e nem iguais para todos. Podem ser criadas e alteradas pelos atores sociais.
A solução do problema não cria outros problemas relacionados com o problema original. Os atores concordam quanto à eficácia da solução do problema.	A solução do problema gera outros problemas conexos. A eficácia de uma solução é discutível e relativa aos problemas que seguem.
As fronteiras do problema e do sistema que o gera estão perfeitamente definidas.	As fronteiras do problema e do sistema que o gera são difusas.
As regras do sistema tornam explícitos ou contêm implicitamente os conceitos (possibilidades e restrições) pertinentes à solução do problema.	Os atores sociais criam possibilidades de solução. Os conceitos para compreender as possibilidades de solução e suas restrições não estão claros, devendo ser, em muitos casos, criadas.
O problema está isolado de outros.	O problema está entrelaçado a outros, sua solução cria possibilidades ou dificuldades para a solução de outros.
O espaço e o tempo pertinentes ao problema são definidos nas regras como fixos, ou tornam-se fixos de fato para qualquer pessoa que se relacione com ele.	O espaço e o tempo são relativos aos homens que se relacionam com o problema a partir de diferentes posições.
As variáveis que constituem o problema são dadas, enumeráveis, conhecidas e finitas.	O sistema é criativo e suas variáveis não são todas enumeráveis, nem conhecidas e nem finitas.
Qualidade e quantidade não se combinam.	Qualidade e quantidade se combinam inseparavelmente.
As soluções são conhecidas ou conhecíveis mesmo não sendo evidentes.	As possibilidades de solução são criadas pelos homens e potencialmente infinitas.
O problema coloca um desafio científico e técnico, podendo supostamente ser abordado com objetividade.	O problema coloca um desafio múltiplo que abrange o âmbito sócio-político, mesmo tendo uma dimensão técnica. A objetividade não é possível, mas deve-se procurar rigor.

Fonte: Matus, 1993. Elaboração dos autores.

Pelas diferenças acima, não é difícil constatar que o Plano Plurianual está inserido em um ambiente dinâmico e complexo, permeado de problemas quase-estruturados, no qual o poder está fragmentado entre múltiplos atores com objetivos e estratégias distintas, por vezes contraditórias entre si. Dentro desse contexto, para de fato orientar a ação e contribuir para a viabilização de um projeto de governo, o PPA deve incorporar aspectos relacionados ao desenho do projeto de governo, à construção de governabilidade e ao desenvolvimento de capacidades governativas.

Por estas razões, no PES o planejamento deve ser entendido como uma constante e incessante articulação da estratégia e da tática que guia a ação governamental no dia a dia. A estratégia e a tática são necessárias porque o sistema social compreende outros atores criativos que também planejam com objetivos distintos. O alcance da situação-objetivo exige vencer a resistência do outro ou obter sua cooperação, sendo que qualquer sucesso ou fracasso são momentos de um processo contínuo, complexo e criativo no qual nenhum deles é um resultado final definitivo. Trata-se, portanto, de um jogo social aberto (MATUS, 1993).

No PES o ator desenvolve sua atividade de mudança dentro do que é ideologicamente e culturalmente aceito por ele, sendo que isto limita as fronteiras de suas intenções, necessidades e capacidades.

O ator tem sua liberdade de ação limitada pelas relações de forças com outros atores que também planejam, o que exige a exploração do espaço de intenções, necessidades e capacidades de seus oponentes, de forma a gerar um conhecimento que, mesmo que intrinsecamente imperfeito, possibilite o cálculo interativo de sua estratégia. (MATUS, 1993)

Em função dessas características, no PES não há espaço para o “plano livro” do planejamento tradicional; o plano assemelha-se mais a uma estratégia em um jogo que a um desenho normativo. A formalização do plano é o programa direcional no qual está definida a seleção dos problemas e os projetos estratégicos, operações e ações que serão aplicados sobre uma situação inicial de forma a conduzi-la à situação objetivo:

O processo de decisão e direção é veloz e fundado tanto na experiência e na arte quanto nas ciências sociais. A velocidade dos fatos não permite que haja tempo para escrever livros. Planejamento e pesquisa do futuro são coisas distintas. A estrutura modular do plano permite concebê-lo como um arquivo dinâmico e coerente de problemas e operações. Dispensados da carga do livro, podemos centrar nossa atenção no planejamento como processo de condução cotidiana do governo. (MATUS, 1993, p. 290)

De forma prática, Matus (1993) propõe a substituição do “plano livro” por uma estrutura modular do plano, baseada na identificação de **operações** que devem ser realizadas para enfrentar problemas; a transformação do plano num instrumento de organização para a ação, mediante atribuição de responsabilidades precisas aos organismos públicos; a complementação dos aspectos macroeconômicos com instrumentos macropolíticos; a adoção de um sistema de operações, nos organismos públicos, que forneça praticidade significativa ao sistema de orçamento e planejamento; a abordagem racional do problema da incerteza, usando a técnica de cenários, a velocidade de resposta, a aprendizagem e substituindo a predição pela previsão; a montagem de um sistema de análise e acompanhamento das situações, problemas e operações capazes de apoiar a tomada de decisão e de um sistema de acompanhamento de crises, no qual é essencial o controle do tempo.

Para Matus, *“Governar é a arte e a ciência de conduzir organizações e multidões para um projeto de sociedade que requer processar, de forma reativa ou preventiva, problemas conflituosos, com base em variáveis imprecisas e incertas.”* (MATUS, 2005)

Desta forma, governar é participar do jogo social para alcançar objetivos. Objetivos estes que são alcançados como resultante da ação coletiva e ultrapassam o limite de atuação individual de um ator. A inserção em um sistema social com múltiplos atores, com objetivos e forças díspares demanda que o governante seja dotado de alta capacidade de processamento tecnopolítico, capaz de lidar com o intercâmbio de problemas necessários à atuação transformadora da realidade.

A capacidade de processamento tecnopolítico está relacionada à previsão e à avaliação de resultados derivados da atuação governamental. A qualidade dessa previsão, que não deve ser confundida com

predição e envolve a delimitação de resultados possíveis a partir de circunstâncias que envolvam a ação, depende do desenvolvimento e articulação de três variáveis que compõe o triângulo de governo: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade, as quais serão melhor detalhadas a seguir (MATUS, 2005).

Projeto de Governo

Matus (2005) define projeto de governo como uma proposta de intercâmbio de problemas na qual se escolhe enfrentar determinadas questões sociais que ao serem solucionadas ou minimizadas geram benefícios e custos a depender do ator. O projeto de governo deve buscar um balanço positivo desta troca de problemas, gerando mais benefícios do que custos para a maioria da população.

Cardoso Jr. e Melo (2011) apresentam um conceito de plano de desenvolvimento que dialoga e oferece maior concretude ao conceito de projeto de governo. Nele os autores indicam elementos que devem compor o plano, como objetivos, metas quantitativas e qualitativas e ações com caráter econômico, social e político a serem implementadas em um período pré-determinado. Além disso, é ressaltada a necessidade de instrumentos de monitoramento que permitam o acompanhamento da implementação e subsidiem o processo de correção de rumos e superação de entraves.

Além dos interesses do governante, a construção de um projeto de governo deve considerar o grau de governabilidade do sistema e o nível de capacidades (já instaladas ou necessárias) de governo. A eficácia do projeto depende da combinação acertada e coerente dos valores e interesses, com a capacidade técnica e política em relação às circunstâncias, aos desafios e aos objetivos perseguidos.

Governabilidade do Sistema

A governabilidade do sistema é a relação entre o grau de influência de um ator sobre as variáveis críticas ao seu projeto durante sua gestão. Ela representa o poder de um ator para realizar seu projeto e a capacidade de resistência que o sistema político-social é capaz de oferecer a um ator e seu respectivo projeto. (MATUS, 2005)

Assim como no projeto de governo, a governabilidade é relativa a cada ator. Os atores possuem projetos diferentes e os influenciam com pesos desiguais sobre diferentes variáveis. A governabilidade está relacionada ao grau de dificuldade que determinado ator enfrenta para concretização do seu projeto, e é relativa ao grau de ambição e transformação social que possui. A terceira relativização indica que governabilidade está diretamente relacionada à capacidade de governo, sendo que atores com alta capacidade de governo possuem maior governabilidade.

Diniz (1995) apresenta um conceito de governabilidade que se refere às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses.

Segundo Huntington (1968 apud DINIZ, 1995) existiriam condições ótimas de governabilidade quando se observasse um equilíbrio entre as demandas sobre o governo e sua capacidade de administrá-las e atendê-las. O excesso de demandas em face da capacidade de resposta do governo afetaria este equilíbrio e reduziria a governabilidade.

Essa vertente destaca a questão da governabilidade como a busca do equilíbrio entre as demandas da sociedade e a capacidade do governo de processá-las e atendê-las.

A abordagem na qual deficiências nas capacidades de governo afetam negativamente a governabilidade vai ao encontro da ideia de que as três dimensões do triângulo de governo formam uma espiral que pode ser tanto ascendente como descendente, a depender do fortalecimento ou deterioração de cada dimensão do triângulo de governo.

Ademais, a governabilidade está diretamente relacionada à capacidade de análise de viabilidade política de um governo. A tentativa de implementação de medidas que se mostrem politicamente inviáveis consome muito poder e capital político do governante, o que torna o estudo antecipado da viabilidade política de um projeto de governo fundamental para sua governabilidade.

No método PES a análise de viabilidade política suscita pensar estratégias para lidar com os atores e circunstâncias que constituem empecilhos para a realização do plano. (MATUS, 1996) A análise e construção de viabilidade são realizadas no dia a dia da política e envolvem estratégias que combinem a autoridade, a cooptação, a negociação, a confrontação e a dissuasão, a depender dos atores e operações envolvidas.

Capacidade de Governo

O triângulo de governo é caracterizado pela diferenciação de três variáveis distintas, mas mutuamente condicionadas. São distintas uma vez que representam três sistemas: sistema normativo e propositivo de objetivos e operações, que configura o projeto de governo; sistema político-social, que permite analisar a governabilidade do sistema; e o sistema de direção, planejamento e gestão, que caracteriza as capacidades propriamente ditas de governo. O mútuo condicionamento se dá por meio da ação humana, elemento presente nos três sistemas respectivamente como: propostas de ação, possibilidades de ação e capacidades de ação:

A capacidade de governo é uma capacidade de liderança ponderada pela experiência e conhecimentos adquiridos em Ciências e Técnicas de Governo. É a capacidade de condução ou direção, que se acumula na pessoa do líder, em sua equipe de governo e na organização que ele dirige. Baseia-se em um acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator

e da sua equipe de governo, necessários para conduzir o processo social, dadas a governabilidade do sistema e o compromisso do projeto de governo. (MATUS, 2005, p.489)

A capacidade de governo é, portanto, a confluência da experiência, do conhecimento e da liderança de um ator, uma equipe ou uma organização. Ela determina a perícia para se realizar um projeto e pode ser dividida em duas categorias:

- Capacidade pessoal de governo: está relacionada ao grau de experiência, conhecimento e liderança do governante e dos dirigentes políticos, ou seja, é o capital intelectual ao qual se deve recorrer durante o período do mandato. Exige a combinação de inteligência, força de vontade, honestidade, dotes oratórios e experiência política com conhecimento aprofundado das técnicas de governo; e
- Capacidade institucional de governo: está relacionada ao domínio de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento, ou seja, é o capital organizacional que estará a seu dispor, seus sistemas de trabalho e a estrutura do projeto organizacional. (MATUS, 1996 e 2005)

A capacidade de governo em contextos democráticos envolve três dimensões. A primeira relacionada à capacidade do governo de identificar problemas críticos e formular políticas públicas para seu enfrentamento. A segunda envolve a capacidade do governo de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, na qual é dada ênfase ao processo de tomada de decisão e à implementação das políticas. A terceira diz respeito à capacidade de liderança do Estado, sem a qual as decisões tornam-se inócuas. (DINIZ, 1995).

De acordo com essa interpretação, o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização dos instrumentos institucionais, dos recursos financeiros e dos meios políticos de execução. A questão da viabilidade política, por sua vez, envolve a capacidade de articular coalizões e alianças que deem sustentabilidade às políticas governamentais.

De maneira complementar, Pires e Gomide (2016) afirmam que um modelo de gestão capaz de contribuir para a implementação de políticas públicas deve ser dotado de **capacidades estatais** adequadas ao nível de complexidade dos problemas que pretende solucionar. As capacidades estatais podem ser divididas em duas dimensões interdependentes: i) técnico-administrativa, que envolve o desenvolvimento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas de recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; e ii) político-relacional, associada à capacidade de incluir, dialogar e articular múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. (PIRES; GOMIDE, 2016)

É importante salientar que a capacidade de governo é composta pelas três dimensões preconizadas por Diniz (1995) e pelas capacidades estatais apresentadas por Pires e Gomide (2016), porém não se esgota nas mesmas, já que estes autores apresentam uma visão mais operacional e concreta da capacidade de governo proposta por Matus.

Matus destaca a qualidade das capacidades de governo no desenvolvimento ascendente e equilibrado do triângulo de governo. Altas capacidades de governo permitem o desenvolvimento de um projeto de governo que promova o intercâmbio positivo de problemas adequado à governabilidade do sistema, e contribuem para a construção de viabilidade política, no horizonte temporal de governo, para aquela parte do plano que não é viável inicialmente.

Matus (2005) também aborda como se dá o tratamento do erro em algumas das variáveis do triângulo de governo. Este erro é resultado natural de um sistema social de final aberto, repleto de incertezas e problemas quase estruturados. A primeira linha de correção é apontada por Matus como a mais fácil, porém menos poderosa e envolve a alteração ou ajuste do projeto de governo. A segunda linha de correção envolve a eliminação de uma dificuldade ou alteração do caminho necessário ao alcance do objetivo, ou seja, a construção da governabilidade necessária. Apesar de evidente, essa linha de correção tende a ser a mais difícil. A terceira linha de correção envolve a construção de capacidades necessárias à superação das dificuldades ou correções de rumo necessárias à construção de um caminho que leve à concretização do projeto de governo.

Procedimentos metodológicos para operacionalização do triângulo de governo de Carlos Matus

No PES o planejamento é entendido como mais que o domínio de técnicas de elaborar e implementar planos e projetos, sendo este um elemento que compõe as capacidades de governo. O domínio, pelas organizações públicas, de teorias, técnicas e métodos de governo e planejamento, e a presença de atores com experiência e capacidade de liderança são capacidades de governo necessárias à condução de um processo de transformação social.

Desta forma, ao mesmo tempo que o planejamento transcende a dimensão capacidade de governo do triângulo, o domínio de técnicas de planejamento é enquadrado como capacidade de governo. Este posicionamento do planejamento como um processo tecnopolítico que envolve todas as dimensões do triângulo de governo, e das técnicas de planejamento como capacidades de governo é o mesmo enquadramento utilizado para o estudo do Plano Plurianual neste artigo.

O PPA é uma capacidade de governo uma vez que envolve e demanda o domínio de teorias, técnicas e processos de planejamento governamental, capacidade de liderança, conhecimento e experiência dos dirigentes políticos na condução dos processos de elaboração, gestão e implementação do Plano. Ao mesmo tempo, para que o Plano Plurianual exerça de fato o papel de principal instrumento de planejamento governamental não se pode ignorar sua aderência com o projeto de governo do governante e a governabilidade do plano.

Assim, apesar de o planejamento governamental e o Plano Plurianual serem objetos diferentes, a teoria do triângulo de governo oferece um bom guia de análise e parâmetros adequados de interpre-

tação e avaliação do PPA como ferramenta crível do planejamento governamental no Brasil. Tanto que a percepção da dificuldade do PPA em orientar a ação de governo resultou em duas mudanças metodológicas importantes que impactaram o conjunto de ferramentas e técnicas de planejamento utilizadas para o tratamento de problemas de natureza quase-estruturados.

Desta feita, os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 foram os casos selecionados para investigar a relação do PPA com as dimensões do projeto de governo, governabilidade e capacidades governativas, buscando-se aferir se as mudanças conceituais e metodológicas pelas quais ambos os PPA passaram representaram diferenças significativas de desempenho à luz das variáveis críticas do triângulo de governo.²

No que diz respeito ao **Projeto de Governo**, foi verificada a adesão dos respectivos PPA com os projetos de governo dos governantes, sendo tais projetos identificados por meio do plano de governo do candidato eleito e/ou das políticas públicas e programas declarados como prioritários na mensagem do Presidente da República ao Congresso na sessão de abertura do ano legislativo, além de outros instrumentos de planejamento eventualmente existentes, como o Projeto Piloto de Investimentos (PPI) e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Posteriormente à identificação dos projetos prioritários de governo, foram analisadas as partes estratégica e programática dos Planos Plurianuais, buscando identificar nas suas diretrizes, programas, objetivos, metas e indicadores correlações com os projetos de governo. Para contemplar as mudanças nas prioridades do governante foram identificadas alterações em políticas e programas prioritários destacados nas mensagens presidenciais durante o período de vigência de cada PPA. Posteriormente foi verificado se estas resultaram em revisões do instrumento.

Por sua vez, o tratamento da **Governabilidade** no Plano Plurianual envolve a sua utilização como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental, proporcionando um alinhamento dentro do Poder Executivo. Na relação com o Poder Legislativo, contribuindo para o processo de pactuação e negociação horizontal; na relação com os demais entes federados, contribuindo para o processo de pactuação vertical; e na relação com a sociedade, contribuindo para o processo de

2 A escolha desses dois PPAs se justificou pelos seguintes motivos: i) os dois planos já finalizaram os seus respectivos ciclos formais de elaboração, gestão, implementação e avaliação; ii) por serem planos recentes, houve maior acesso aos principais atores dos processos de elaboração e implementação de cada plano, como também dos seus dados, arranjos e instrumentos; iii) os dois planos são emblemáticos metodologicamente e possuem diferenças significativas quanto à estrutura, arranjos e instrumentos, o que nos permitiu comparar os modelos adotados e como ambos se posicionaram em relação às variáveis do triângulo de governo de Carlos Matus.

comunicação social e monitoramento público em torno das prioridades de governo (CARDOSO JR., 2015).³

Assim, foram analisados os tramites dos projetos de lei e de revisão dos Planos Plurianuais, os pareceres do Legislativo sobre a matéria, as emendas parlamentares e os vetos presidenciais. Desta forma, buscou-se compreender como se deu a participação do Poder Legislativo no conteúdo do Plano Plurianual e se o PPA possuiu algum papel de coordenação entre os poderes.

Além da relação com o Poder Legislativo, buscou-se compreender qual a natureza da participação da sociedade civil, da iniciativa privada e dos entes federados na definição das diretrizes, prioridades e conteúdos do PPA e nos seus processos de monitoramento e avaliação. Foram considerados, entre outros, os mecanismos e instrumentos utilizados para viabilizar a participação social e federativa, e qual o alcance e resultado desta participação.

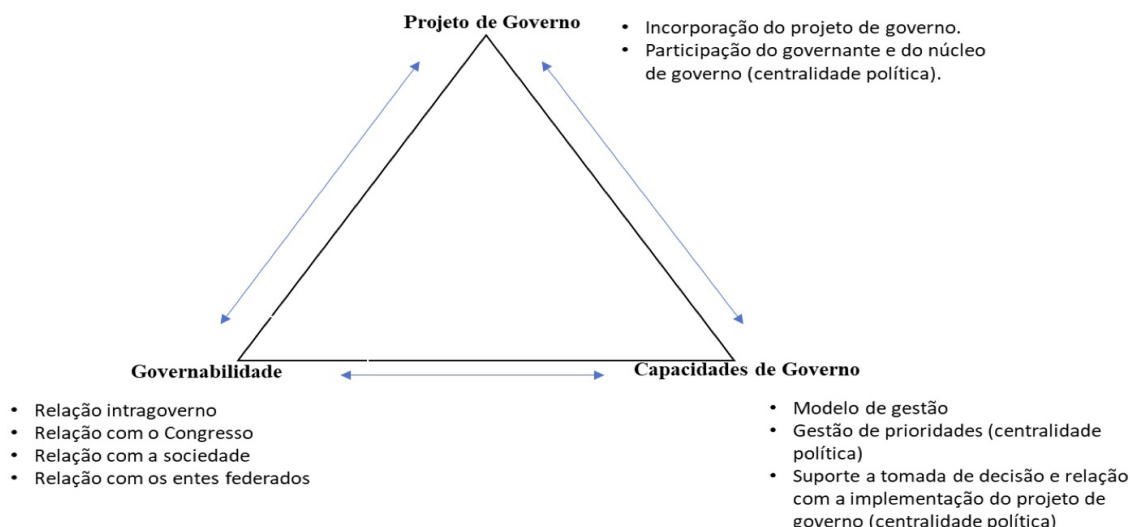
Por fim, na dimensão das **Capacidades de Governo** foi verificado como o modelo do Plano Plurianual e seus processos de elaboração, monitoramento, avaliação e revisão buscaram contribuir para o processo cotidiano e dinâmico de condução do governo. Para ser um instrumento de planejamento efetivo, o PPA necessita estar institucionalmente referendado pelo governante e seus dirigentes políticos, desta forma a centralidade política do Plano foi outro elemento analisado. Por fim, se buscou identificar como cada PPA dialogava com a necessidade de viabilização dos recursos humanos, financeiros, tecnológicos e organizacionais necessários à implementação dos projetos de governo.

Em suma, foi investigado como ocorreram os processos de elaboração, monitoramento e avaliação dos PPAs 2004-2007 e 2012-2015, isto é, como estava estruturado o sistema de planejamento e qual localização institucional das unidades responsáveis por esta atividade, quais os atores estavam envolvidos e suas atribuições, como ocorreu a participação da alta administração, como era o processo de priorização, como se desenvolveram os processos de formação e capacitação dos atores envolvidos, se houve e qual foi o envolvimento de consultorias externas, quais ferramentas tecnológicas desenhadas e em uso nesses processos, como foram tratadas a intersectorialidade e a regionalização das políticas públicas, qual a natureza das informações geradas pelo sistema de monitoramento e a avaliação, qual a finalidade e principais usuários destas informações e como o sistema estava conectado com os processos de tomada de decisão da alta administração.

3 Um aspecto que vem ganhando relevância, a partir da década de 1990, para a construção de governabilidade é a relação com os órgãos de controle, que possuem como principais instituições o Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União (CGU) e o Tribunal de Contas da União (TCU). A princípio as relações intragovernamentais e com o Poder Legislativo deveriam englobar a relação com os órgãos de controle, uma vez que a CGU integra a estrutura do Poder Executivo e o TCU auxilia o Poder Legislativo em sua função de controle externo. Porém, com a “explosão da auditoria” descrita por Balbe (2015), estes órgãos passaram a exercer papéis relevantes na formulação e implementação das políticas públicas, o que poderia demandar uma categoria de análise específica dentro da dimensão de governabilidade. Contudo, por se tratar de um método inovador para o estudo do Plano Plurianual, preferimos seguir com o entendimento no qual a função controle está contida nas relações com o Poder Legislativo e entre os órgãos do Poder Executivo.

A figura 1 ilustra a relação das categorias de análises construídas e as dimensões do triângulo de governo.⁴

Figura 1 – Dimensões do triângulo de governo e suas respectivas categorias de análises.



Fonte: Matus. Elaboração dos autores.

Nem causalidade, nem casualidade: alguns resultados gerais da pesquisa

A aplicação do método foi circunscrita a dois planos emblemáticos metodologicamente e com diferenças significativas quanto à estrutura, arranjos e instrumentos: os Planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015.

O PPA 2004-2007 foi o primeiro elaborado no governo do presidente Lula e aprofunda o modelo inaugurado no seu antecessor, no qual os programas de governo são construídos a partir de *Problemas* que o governo se propõe a enfrentar. Aos programas estão vinculadas ações orçamentárias responsáveis por financiar as políticas implementadas com vistas a enfrentar o problema elencado. No momento de elaboração destaca-se a construção da dimensão estratégica do PPA, que foi validada diretamente pelo Presidente e seu núcleo de governo. Coube à dimensão estratégica traduzir para o PPA o projeto de governo, tendo se constatado grande aderência entre ambos os documentos.

4 Para uma descrição completa dos procedimentos metodológicos adotados, ver Neto (2018).

Na elaboração da parte programática a preocupação foi com a correta incorporação das pautas prioritárias, que ficou sob responsabilidade do Ministério do Planejamento. Um achado importante foi que a participação do núcleo de governo se limitou à construção da dimensão estratégica, uma vez que o PPA era visto por esse núcleo como um instrumento burocrático destinado ao cumprimento de uma exigência constitucional. Esse posicionamento é reforçado pelo lançamento em 2003 do Sistema de Metas Presidenciais, que foi utilizado para o gerenciamento das prioridades de governo e ficou sob coordenação da Casa Civil. Posteriormente, foram lançados o PPI e o PAC em 2005 e 2007, respectivamente.

Por sua vez, o PPA 2012-2015 foi o primeiro elaborado no governo da Presidenta Dilma, e deu prosseguimento à estratégia de desenvolvimento implementada nos oito anos anteriores. O sucesso dessa estratégia e dos programas prioritários do governo (PAC, MCMV, Bolsa Família, etc) inspiraram a mudança do modelo do PPA, na qual se buscou tornar a categoria *Programa* mais estratégica, acabar com a sobreposição com o orçamento e permitir que os programas e metas do governo pudessem ser declarados no plano de forma semelhante às anunciadas pelo governante.

O Plano Plurianual continuou a ser percebido pelo núcleo de governo como um documento burocrático destinado a cumprir exigências constitucionais. A diferença deste PPA em relação ao de 2004-2007 foi que em 2011 o governo já tinha estruturado o processo de gestão de suas políticas prioritárias e caberia ao PPA representá-las da melhor forma possível. A participação do núcleo de governo foi menor que no PPA 2004-2007, com a Presidenta se limitando à validação do novo modelo. A nova metodologia possibilitou avanços na incorporação e declaração dos programas e metas do governo para os próximos quatro anos. Porém, o PPA continuou a abranger toda a ação finalística de governo, o que fez com que as políticas prioritárias ficassem escondidas em um universo de mais de 400 objetivos e 2.000 metas.

Identificou-se a tentativa de utilizar o PPA 2004-2007 como instrumento de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental e entre a União e os demais entes federados. No que se refere às relações dentro do Poder Executivo, os avanços foram pontuais e limitados à fase de elaboração. Os ganhos estiveram relacionados à capacidade das equipes de planejamento de construir um ambiente de diálogo e cooperação. Nas relações com os entes federados a iniciativa tentada de construção de pactos de concertação com vistas a viabilizar a execução de ações orçamentárias e o alcance de objetivos em nível estadual e sub-regional não avançou além de alguns projetos-pilotos. A complexidade do sistema federativo brasileiro e a baixa capacidade de indução do plano foram citados como fatores que contribuíram para o não prosseguimento da iniciativa.

Por seu turno, o PPA 2012-2015 até conseguiu promover algum alinhamento intragovernamental, com os grandes ministérios concordando em incluir demandas de públicos específicos em seus objetivos e metas. Porém, isso se limitou à fase de elaboração, o que resultou na não execução de várias das metas pactuadas inicialmente. Ainda na relação entre os entes federados, inicialmente o PPA 2012-2015 não teve o objetivo de ser um instrumento de coordenação. Após mudanças nas

esquipes da SPI-MP, foi realizado um grande esforço nesta Secretaria para transformá-lo em um instrumento relevante na articulação federativa. A pretensão inicial era a construção das Agendas de Desenvolvimento Territorial compostas por um conjunto de investimentos federais, estaduais e municipais que passaria a ter um monitoramento diferenciado. Porém, após enfrentar dificuldades com a assimetria de capacidade dos entes federados, sobretudo com a dos municípios planejarem o desenvolvimento do seu território, a iniciativa foi descontinuada depois de novas mudanças no comando do Ministério do Planejamento e da SPI-MP.

Na relação com a sociedade, o PPA 2004-2007 se limitou a promover o debate de suas diretrizes estratégicas em todas as regiões do país e o compromisso de se fazer o monitoramento participativo não foi implementado. Já o PPA 2012-2015 foi bem-sucedido na ampliação da participação social em sua elaboração e monitoramento. Em parceria com a Secretaria Geral da Presidência da República, a SPI-MP promoveu um Fórum Interconselhos para debate e captação das demandas da sociedade sobre a dimensão estratégia, os programas, objetivos, metas e iniciativas do PPA. Diferentemente do PPA 2004-2007, a participação não se encerrou nisto, sendo realizado um esforço pela SPI-MP junto aos órgãos setoriais para incorporação das demandas captadas. Posteriormente foi realizado o II Fórum Interconselhos para a devolutiva da incorporação das demandas da sociedade no PPA e pactuação do monitoramento participativo de 9 agendas transversais compostas por objetivos, metas e iniciativas vinculadas a públicos específicos. Durante a implementação do PPA esse processo perdeu força e o Fórum Interconselho se transformou em um espaço de prestação de contas diferenciado do governo à sociedade. Apesar dos problemas e da limitação da participação aos conselhos nacionais, o PPA 2012-2015 conseguiu fortalecer seu papel como instrumento de articulação e pactuação do governo com a sociedade.

Não houve nenhuma tentativa de se utilizar o PPA 2004-2007 e o PPA 2012-2015 como instrumentos de articulação, pactuação e coordenação intragovernamental com o Poder Legislativo. A pesquisa demonstrou que o foco dos congressistas foi quase todo direcionado à Lei Orçamentária, sendo o PPA lembrado no momento de compatibilizar os dois instrumentos. Isso foi comprovado pelo teor das emendas apresentadas aos projetos de lei e revisão do plano, onde a sua grande maioria era destinada a viabilizar a execução de emendas apresentadas à Lei Orçamentária Anual. A única exceção identificada foi a disputa de parte dos congressistas do PT em torno das metas de superávit fiscal previstas na dimensão estratégica do PPA 2004-2007. Neste episódio a estratégia de desenvolvimento presente na dimensão estratégica do plano teve o papel de amenizar as críticas de parte do PT à política econômica adotada no início do governo Lula. Contudo, essa é uma exceção que confirma a regra na qual o PPA não possuiu papel de destaque na coordenação e alinhamento entre os Poderes Executivo e Legislativo.

As gestões dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 apresentaram diferenças na medida que em 2004 a opção foi por formalizar uma estrutura própria, composta por comissões de monitoramento e avaliação, comitês de coordenação, câmara de conselho e gerente de programa. As instâncias e atores

tinham suas atribuições definidas em decreto e portaria. Destaca-se a criação, em 2004, da Comissão de Monitoramento e Avaliação do Plano Plurianual (CMA) para prestar assessoramento técnico e metodológico aos órgãos no monitoramento, avaliação e revisão dos programas do PPA. Além de fornecer apoio técnico e metodológico, a CMA também era responsável por examinar a viabilidade técnica e socioeconômica de projetos de grande vulto (R\$ 20 milhões para o OGU e R\$ 50 milhões para empresas estatais), que só poderiam ser incluídos na LOA e no PPA após a manifestação favorável da comissão. A ideia por trás da criação da CMA foi institucionalizar e qualificar o processo de análise do investimento público, que começaria no órgão setorial responsável pela política, passaria por um filtro no Ministério do Planejamento e terminaria na Casa Civil, onde seria decidido sobre a sua execução e alocação de recursos.

Em 2012, a escolha foi por não criar estruturas paralelas à gestão das políticas públicas. Caberia aos analistas da SPI-MP se inserirem por meio do PPA nas estruturas de gestão existentes, sobretudo nas responsáveis pelos programas prioritários, e realizarem o vínculo do plano com o processo de tomada de decisão do governo.

Por outro lado, ambos os modelos de gestão tinham no seu cerne sistemas de informação (Sigplan e SIOP) que se abriam de tempos em tempos para o registro de informações pelos órgãos sobre a execução dos atributos do plano. Paralelamente ao Sigplan, a SPI-MP criou o aplicativo PPA Mais Brasil que disponibilizava todas as informações constantes do relatório de avaliação do PPA; os relatórios de monitoramento e infográficos das agendas transversais; uma lista de programas/políticas federais que poderiam interessar aos entes federados; e uma ferramenta, chamada “Meu PPA” na qual era possível escolher dentre todos os atributos do PPA (Programas, Objetivos, Metas e Iniciativas) aqueles que fossem do seu interesse e assim gerar relatórios personalizados. Posteriormente, agregou-se ao aplicativo um módulo de acesso restrito direcionado aos gestores públicos, com vistas a qualificar e tornar as informações do monitoramento mais atrativas aos dirigentes. Nesse processo a SPI-MP selecionou metas que seus analistas consideravam estruturantes dentro de cada Programa Temático com objetivo de oferecer à Ministra do Planejamento um relatório com a evolução das principais metas do plano. De acordo com os entrevistados, essa iniciativa recebeu um retorno positivo da Ministra.

Em que pese não ter ficado claro, por meio das entrevistas, qual o papel esperado da gestão do PPA nos períodos analisados, ambos pretendiam ser mais que um processo de prestação de contas do governo à sociedade e ao Poder Legislativo. Contudo, ambos os planos não obtiveram sucesso em ser um instrumento capaz de contribuir para a qualificação da ação pública. Isto ocorreu devido a inúmeros fatores: foco no cumprimento das rotinas pré-definidas de monitoramento e não no processamento de informações qualificadas aos dirigentes; padronização do monitoramento para todo o PPA, sem tratamento diferenciado para as prioridades; ausência de processamento e *feedback* das informações fornecidas pelos órgãos executores; o cerne do monitoramento ser um sistema para registro de informações com períodos fixos e predefinidos de preenchimento; ausência de avaliações de processos e resultados.

Esses achados não significam que não ocorreram contribuições do PPA ou da SPI-MP às decisões de governo, mas que, quando ocorreram não foram induzidas pelos processos formais de monitoramento e avaliação do plano, e sim devido a outros fatores, como o conhecimento pessoal de alguns servidores sobre determinada política e sua capacidade de inserção nas agendas prioritárias.

Por fim, tanto a gestão do PPA 2004-2007 como a do PPA 2012-2015 não foram capazes de contribuir para a construção de capacidades de governo e se tornaram um processo burocrático de prestação de contas descolado das agendas prioritárias e do processo de decisão dos dirigentes, cujo principal produto foi o relatório de avaliação enviado anualmente ao Congresso Nacional.

Em suma, para uma síntese dos achados principais da pesquisa qualitativa realizada, o quadro 2 consolida o tratamento das dimensões do triângulo de governo nos PPA 2004-2007 e PPA 2012-2015.

Quadro 2: Projeto de governo, governabilidade e capacidades de governo nos PPA 2004-2007 e 2012-2015.

	PPA 2004-2007	PPA 2012-2015
PROJETO DE GOVERNO		
Incorporação do projeto de governo	Estratégia de desenvolvimento e principais programas incorporados pela dimensão estratégica do PPA.	Além da dimensão estratégia, o novo modelo permitiu que o PPA representasse os programas e metas como declarados pelo governante.
Participação do governante e do núcleo de governo	Limitou-se à construção da dimensão estratégica.	Ficou restrita à validação do novo modelo e das principais metas.
GOVERNABILIDADE		
Relação intragoverno	Pontual e limitado ao momento de elaboração.	Avançou na representação de públicos específicos pelas principais políticas do governo. Limitado ao momento de elaboração.
Relação com o Congresso	No geral não possuiu papel relevante. Ressalva feita aos parâmetros macroeconômicos e à estratégia de desenvolvimento presentes na dimensão estratégica, que foram importantes no momento de tensão entre parte dos Congressistas do PT e a política fiscal adotada pelo partido no governo.	Não possuiu papel relevante. Exigiu menor esforço de compatibilização com o orçamento.
Relação com a sociedade	Debate na fase de elaboração das diretrizes estratégicas. O monitoramento participativo não foi implementado.	Criação do Fórum Interconselhos. Captação das demandas do fórum e esforço de incorporação junto aos órgãos. Pactuação do monitoramento participativo de 9 Agendas Transversais. O monitoramento se converteu em prestação de contas diferenciada do governo à sociedade. A participação se limitou aos representantes dos conselhos nacionais.

	PPA 2004–2007	PPA 2012–2015
Relação com os entes federados	Limitou-se a projetos pilotos para construção de pactos de concertamento.	Tentou-se construir Agendas de Desenvolvimento Territorial, prestou apoio à elaboração dos PPAs municipais e elaborou Planos Territoriais Participativos com consórcios intermunicipais. Porém, a iniciativa foi descontinuada após troca dos dirigentes da SPI-MP.
CAPACIDADES DE GOVERNO		
Modelo de gestão	Criou sua própria estrutura formal. Foi organizado em torno do Sigplan, com demandas periódicas de informação sobre a execução das ações orçamentárias, restrições e indicadores. Teve como principal produto o Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.	Buscou aproveitar as estruturas de gestão já existentes. Foi organizado em torno do SIOP, com demandas periódicas de informação sobre a execução de objetivos e metas. Teve como principal produto o Relatório Anual de Avaliação enviado ao Congresso.
Gestão das prioridades (PPI, PAC, MCMV, BSM, Pronatec)	Realizada por meio de modelos de gestão próprios, com baixa relação com o PPA	Realizada por meio de modelos de gestão próprios, com baixa relação com o PPA
Suporte a tomada de decisão e relação com a implementação do projeto de governo	Os processos formais de monitoramento e avaliação ocorreram desvinculados das agendas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. As contribuições geradas ocorreram em virtude da inserção de algum analista.	Os processos formais de monitoramento e avaliação ocorreram desvinculados das agendas prioritárias e do processo de tomada de decisão do governo. As contribuições geradas ocorreram em virtude da inserção de algum analista.

Fonte: Neto (2018). Elaboração dos autores.

Tudo somado, comprova-se que apesar de não ser possível afirmar que haja *causalidade estrita* entre os processos de elaboração, monitoramento e avaliação do PPA e o desempenho global de governo em cada período estudado, também é certo afirmar não haver *casualidade* entre as políticas públicas contidas em cada PPA e o desempenho global de cada governo. Há correlação positiva entre as políticas públicas executadas nos intervalos de cada PPA e as transformações socioeconômicas apresentadas pelos relatórios de avaliação da dimensão estratégica dos planos, bem como aquelas contidas em inúmeros trabalhos setoriais de avaliação de impacto já realizados.⁵

Conclusões e recomendações gerais

O tratamento do PPA sob a lente da teoria do triângulo de governo demandou um esforço de decompor suas dimensões em variáveis observáveis que oferecem concretude e clareza ao significado de projeto de governo, governabilidade e capacidade governativa. Para a aplicação do método foram

5 Evidente que a demonstração de tais resultados empíricos extrapolaria as dimensões deste artigo, razão pela qual os mesmos serão objeto, futuramente, de outro artigo específico a esta questão. Por ora, no entanto, os interessados podem consultar os resultados gerais dessa pesquisa na íntegra da dissertação, em Neto (2018), da qual esse artigo é um resumo.

utilizadas a pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com atores-chaves. A combinação destes dois procedimentos de investigação se mostrou pertinente e adequada ao objeto, uma vez que as categorias analisadas são em essência qualitativas e os registros formais disponíveis representaram apenas uma pequena parte dos achados da pesquisa.⁶

Como observado nos resultados, a mudança do modelo do PPA 2012-2015 não resultou em significativas diferenças no posicionamento do Plano Plurianual em relação ao projeto de governo, governabilidade e capacidades governativas, o que indica não ser o modelo formal do plano o principal fator das fragilidades identificadas no PPA. A partir dos resultados desta pesquisa se conclui que em ambos os períodos o PPA demonstrou baixa relevância para os governantes. A construção e revisão do projeto de governo e políticas prioritárias ocorreram por vias externas ao PPA. A viabilização do projeto por meio da construção de governabilidade e capacidades de governo também não possuíram no PPA um instrumento de apoio.

Esses achados indicam que o planejamento governamental realmente existente ocorre à margem do seu principal instrumento formal, o PPA. Instrumento este que se destina, sobretudo, a cumprir uma exigência constitucional do Poder Executivo com o Poder Legislativo, e sobre a qual nenhuma das duas partes atribui grande relevância.

Em que pesem os resultados pouco animadores para aqueles que esperam ver no Plano Plurianual um instrumento efetivo de planejamento governamental, é possível utilizá-los como ponto de partida para o debate acerca das transformações necessárias ao instrumento, seu modelo de gestão e à sua inserção junto ao núcleo de governo, caso o intuito seja torná-lo efetivo no apoio à construção do projeto de governo, governabilidade e capacidades efetivas de governo. Isso é particularmente importante em função da constatação, também decorrente da pesquisa realizada, de que embora não haja *causalidade* estrita entre PPA e desempenho global de governo, tampouco há mera *casualidade* entre ambos os eventos. Em outras palavras: embora os resultados da pesquisa indiquem que o PPA – como instrumento formal de planejamento – possui baixa centralidade (técnica e política) nas tarefas efetivas de governo, há correlação positiva significativa entre diversas políticas públicas setoriais presentes no PPA e os respectivos resultados governamentais em termos de transformações efetivas (ou capacidade transformadora) de variáveis e dimensões específicas da economia e da sociedade no Brasil.

Neste sentido, o quadro 3 apresenta algumas recomendações com o objetivo de contribuir para os estudos e debates sobre os próximos planos plurianuais.

6 Apesar de não ser o objetivo principal desta pesquisa, o método desenvolvido apresenta-se como um resultado relevante, na medida que pode ser utilizado ou servir de inspiração para futuros trabalhos na área de planejamento e políticas públicas. Outro resultado foi a construção de um acervo de informações públicas, acessível por meio de contato com os autores, derivado da transcrição das entrevistas realizadas. Ressalta-se que na disponibilização deste acervo será preservada a não correlação direta entre os entrevistados e as transcrições.

Quadro 3: Recomendações para o Plano Plurianual à luz das dimensões do triângulo de governo de Carlos Matus.

	Recomendações para os próximos Planos Plurianuais
Projeto de Governo	Centralidade política – o Plano Plurianual deve ser amparado e referendado pelo governante e seu núcleo de governo. Flexibilização da temporalidade do plano – é necessário que o PPA possa expressar e se organizar a partir dos distintos tempos de maturação das políticas públicas. Seletividade e rigor técnico – apenas os programas prioritários e com grande potencial transformador devem integrar o PPA. Seus parâmetros devem estar embasados por análises técnicas consistentes. Distanciamento do “plano livro” – o PPA deve tanto ter a estabilidade necessária para direcionar o conjunto da ação de governo, como ser flexível para se adaptar às dinâmicas operacionais e decisórias das políticas públicas.
Governabilidade	Sociedade – dialogar no nível dos programas e metas prioritárias com as instâncias participativas já constituídas em cada setor ou política, e promover o debate social de grandes temas com o objetivo de construir uma visão de país. Relação federativa – promover a pactuação federativa por meio do debate do impacto territorial e co-financiamento dos programas prioritários. Poder Legislativo – qualificar a relação com o Congresso a partir da maior efetividade dos programas presentes no PPA, rompendo com o ciclo organizado de frustrações.
Capacidades de Governo	Modelo de gestão – ter seus alicerces nas pessoas e não nos sistemas de informação. Focar no acúmulo e disseminação de conhecimento sobre as políticas com vistas à tomada de decisão e superação de entraves. Pessoal – desenvolvimento de habilidades técnicas, políticas, de comunicação e liderança. Suporte à tomada de decisão – constituição de fluxos de processamento das informações até os decisores finais.

Fonte: Neto (2018). Elaboração dos autores.

Tão importante quando o que deve ser feito, são como e quando fazer. A pesquisa realizada demonstrou que houve várias tentativas de transformar o PPA em um instrumento efetivo de planejamento, porém nenhuma conseguiu superar as barreiras inerentes ao processo de mudança. Desta forma, as recomendações do quadro 3 devem ser vistas com cautela e não visam oferecer um cardápio de soluções prontas ou definitivas para as carências identificadas no Plano Plurianual, mas apenas incitar o debate e futuros estudos sobre planejamento governamental no Brasil. Estudos estes que possuem o desafio de tratar de forma conjunta o que fazer, o que é necessário para que seja feito e como construir essas condições.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

_____. **Curso de monitoramento temático do PPA 2012-2015 e acompanhamento orçamentário da LOA**. Brasília: MP-SPI, 2013.

_____. **Decreto** nº 7.866. Regulamenta a Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. **Lei nº 6.036.** Dispõe sobre a criação, na Presidência da República, do Conselho de Desenvolvimento Econômico e da Secretaria de Planejamento, sobre o desdobramento do Ministério do Trabalho e Previdência Social e da outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 1974.

_____. **Lei nº 12.593.** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. Brasília: Diário Oficial da União, 2012.

_____. **Mensagem ao Congresso Nacional, 2012.** Brasília: Presidência da República, 2011.

_____. **Nota Técnica Sei nº 3291/2015-MP.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília. MP, 2015.

_____. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012- 2015.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.

_____. **Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2015.

_____. **Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei (mensagem presidencial).** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.

BALBE, R. S. O desenvolvimento do controle interno no Brasil e a articulação interinstitucional. In: CARDOSO JR., J. C.; SANTOS, E. V. (Org.). **PPA 2012-2015 experimentalismo institucional e resistência burocrática.** Brasília: IPEA, 2015. p. 161-206.

CAMPOS, C. J. G. **Método de Análise de Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde.** Revista Brasileira de Enfermagem. Brasília, 2004. set/out; 57(5):611-4.

CARDOSO JR., J. C. **Monitoramento estratégico de políticas públicas:** requisitos tecnopolíticos, propostas metodológicas e implicações práticas para a alta administração pública brasileira. Texto para Discussão: TD 2040. Brasília: IPEA, 2015.

_____. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2020-2023. In: CARDOSO JR., J. C. (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir.** Brasília: IPEA, 2015. p. 135-170.

CARDOSO JR., J. C.; MELO, V. R. Introdução: **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil.** Brasília: IPEA, 2011. p. 11-29.

DINIZ, Eli. (1995), Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil nos Anos 90. In.: Szwako, J.; Moura, R.; Filho, P. (Org.) **Estado e sociedade no Brasil: a obra de Renato Boschi e Eli Diniz.** Rio de Janeiro: CNPq, FAPERJ, INCT/PPED, Ideia D, 2016. p. 47-72.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4ª. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: Ipea, 2014. p. 351-380.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública, seus ciclos e subsistemas.** Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2013.

LASCOUTES, P.; GALÊS, L. G. **Sociologia da Ação Pública:** tradução e estudo introdutório George Sarmento. Maceió. Edufal, 2012.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo. FUNDAP, 1996.

_____. **O plano como aposta**. São Paulo em Perspectiva, Vol 5. São Paulo: SEADE: 1991. p. 28-42.

_____. **Política, Planejamento & Governo**. 1ª ed. Brasília. IPEA, 1993.

_____. **Política, Planejamento & Governo**. 2ª ed. Brasília. IPEA, 1996.

_____. **Teoria do jogo social**. São Paulo. FUNDAP, 2005.

MELO, E. B. B; NETO, R. M.; SILVA, M. S. **Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento, Vol 2, nº 1. Brasília: ASSECOR, 2012.

NETO, R. M.; VENTURA, F. A. O.; SANTOS, V. A. E. **O Modelo de Gestão do PPA 2012-2015**. VI Congresso de Gestão Pública – CONSAD. Brasília, 2013.

NETO, R. M. Desafios do Planejamento Plurianual: uma análise dos PPA 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. Brasília: IPEA, Dissertação do Mestrado Profissional, 2018.

PIRES, R.; GOMIDE, A. **Governança e Capacidades Estatais**: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política. No prelo, 2016.

QUIVY, Raymond, VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. 4ª. ed. Lisboa: Gradiva, 2005.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: **O Estudo da Política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

VENTURA, O. **RIGIDEZ OU FLEXIBILIDADE GOVERNAMENTAL? Discursos Anti-corrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso**. 2016. 88f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

Economia popular: da economia política a um conceito operacional



Popular economy: from political economy to an operational concept

Thiago Varanda Barbosa <tvarandex@gmail.com>

Graduado em Economia pela UFRJ, Mestre em Relações Internacionais pela UnB, Doutorando em Engenharia de Produção pela COPPE/UFRJ.

Economista do Ministério do Desenvolvimento Social. Brasília, Brasil

Recebido 11-abr-18 **Aceito** 17-abr-18

Resumo O conceito de economia popular foi usado pela primeira vez nos anos 1990. Surgiu em um ambiente em que a ilusão do desenvolvimento universal estava desaparecendo, com metade da população na América do Sul vivendo na informalidade ou subempregada. Como o conceito original saturou-se de valores morais, a agenda de pesquisa ficou comprometida. Este artigo visa a reconstrução do conceito, com o objetivo de recuperar sua capacidade original de cobrir a realidade em um escopo mais amplo. Após esse ajuste conceitual, são apresentados dados preliminares sobre a economia popular no Brasil.

Palavras chave Economia Popular, Desenvolvimento, Trabalho, Políticas Públicas, Empreendimentos Populares

Abstract *The concept of popular economy was first used in the 1990's. It emerged in an environment where the illusion of universal development was fading, with half the population in South America living in informality or underemployed. Since the original concept became saturated with moral values, the research agenda was jeopardized. This paper aims at rebuilding the concept in order to regain its original capability to cover reality in a wider scope. After this conceptual adjustment, preliminary figures about popular economy in Brazil are exposed.*

Keywords *Popular Economy, Development, Work, Public Policies, Popular Enterprises*

Apresentação

Falta às ciências sociais brasileiras avançar na compreensão sobre a estrutura da vida econômica, as atividades que são fonte de renda e sustento de grande parte dos brasileiros. Se desconhecemos, não podemos criar políticas de apoio nem um ambiente de regulação que favoreça a atividade econômica desses brasileiros. Este artigo almeja trazer elementos para a compreensão do funcionamento da economia popular, bem como estimular outros pesquisadores a aderir à agenda de pesquisa da economia popular.

Começo por apresentar a lacuna do conhecimento sobre economia popular em perspectiva histórica. Em seguida apresento o conceito de economia popular e na seção 4 demonstro seus limites. Na seção 5 é feita a ligação entre o conceito e o debate sobre o desenvolvimento econômico. Na seção 6 delinheio aspectos epistemológicos que explicam a dificuldade da academia em abordar a economia popular e proponho alternativas. Por fim, apresento o escopo ôntico da economia popular. O esforço deste artigo em delinear o conceito desvenda uma agenda de pesquisa inicial complexa e ampla, bem como a necessidade de abordagem transdisciplinar. O artigo resulta de meu projeto de pesquisa de doutorado em Engenharia de Produção na COPPE/UFRJ.

Formação histórica da economia popular no Brasil: esboço da lacuna do conhecimento

O Brasil não se conhece plenamente. E um dos pontos cegos é a dinâmica econômica popular. Sabemos de nossa história o que gira em torno dos ciclos econômicos do pau brasil, do açúcar, do ouro, do café e da industrialização (Fausto, 1995). Inúmeros estudos foram feitos sobre o sistema de propriedade, gerenciamento, tributação e trabalho dessas atividades econômicas, desde o período colonial. Europeus, não só portugueses, no comando de atividades rentáveis, de exportação, utilizando trabalho escravo. Sabemos ainda, que “testaram” os índios para o trabalho colonial, especialmente os jesuítas documentaram essa tentativa (Carrara, 2014; Fausto, 1995; Cunha, 1902).

A narrativa histórica, e mesmo nosso saber efetivo, tem ênfase sobre as atividades econômicas de colonização. Mas e o resto do Brasil? De 1.500 ao final do século XIX só sabemos o que ocorreu em torno do ciclo econômico dominante. Peguemos o século XIX, em 1.872 eram 9,9 milhões de habitantes (IBGE, 2010), três séculos após a chegada dos portugueses. Os índios foram logo esquecidos da narrativa por não se “adequarem” ao processo produtivo do colonizador (Fausto, 1995; Cunha 1902). Só sabemos dos índios a hedionda contagem de corpos, a redução dos povos originários. Como não entraram no “eixo” produtivo que se ligava à Europa, pouco aparecem na narrativa.

Sobre os africanos, há vastos registros, mas somente a partir do momento em que eles viravam contabilidade de uma espúria balança de pagamentos. Entravam como importação, transportados nos porões dos navios negreiros, eram “considerados juridicamente coisa” (Fausto, 1995: 65). Há

registros de como era o regime de trabalho forçado na plantação ou na mina; mas o registro perdura até o momento em que eles se tornavam livres, em fuga ou alforria. A forma como se organizavam econômica e socialmente na África ou no quilombo parece não causar o mesmo interesse de nossa academia. Enquanto trabalhadores em empresa colonial eram visíveis, uma variável do sistema gerador de excedente, da acumulação primitiva (Oliveira, 2003). Quando um fugia do engenho, fugia também da narrativa, que é baseada na economia de exportação. Se tornava invisível, junto com toda outra gente que andava pelo Brasil à margem de empreendimentos exportadores ligados à Europa, pessoas de variadas origens e misturas (Cunha, 1902).

A partir da história de Antônio Conselheiro, que liderou um fato político de proporções históricas, tem-se alguma noção de que no final do século XIX havia milhares de pessoas no sertão para segui-lo e formar Canudos. A economia popular produzia bens e permitia a reprodução material das pessoas afastadas do circuito da economia¹ de exportação. Euclides da Cunha aponta para a existência da economia popular no sertão: “Causava dó verem-se postos a venda nas feiras, extraordinária quantidade de gado cavalar, vaum, caprino etc., além de outros objetos, por preços de nonada, como terrenos e casas, etc. (Cunha, 1902, p.241). Fausto (1995, p.70) também descreve brevemente como era composta a base da economia popular até o século XIX: “A população livre e pobre abrangia pessoas de condição diversa. Roceiros, pequenos lavradores, trabalhadores povoaram os campos; as poucas cidades reuniram vendedores de rua, pequenos comerciantes, artesãos”.

Como toda essa população espalhada pelo Brasil se alimentava e se vestia sem participar diretamente do circuito superior da economia? Dos 9,9 milhões de habitantes de 1.872, o trecho a seguir faz supor que a maioria vivia afastada da economia de exportação:

A partir das informações levantadas para o período imperial, especialmente as décadas de 1860 e 1870, verificamos que a maior parte das mercadorias nacionais comercializadas entre as províncias consistiu em produtos destinados ao consumo interno. Tal pauta de bens não se restringiu aos gêneros mais típicos de abastecimento interno, como as carnes, feijão, milho, arroz e farinha. Alguns produtos tradicionalmente referidos como de exportação, mantinham uma circulação interna por via marítima e sua maior parcela foi consumida internamente, como o açúcar, fumo e couros. Até mesmo o principal produto de exportação do período circulava entre as províncias, perfazendo o seu consumo aparente quase um terço do total. Estes resultados acerca da cabotagem salientam a importância do mercado interno antes mesmo da abolição da escravidão no Brasil (Marcondes, 2012, p.163).

O funcionamento da economia popular segue sendo um ponto cego do conhecimento do Brasil sobre si próprio. Esse breve passeio histórico não tem apenas o objetivo de uma apresentação caricata para criar o interesse do leitor. Serve para situar as origens históricas de nosso problema presente. Mostra

1 Peles e couros perfaziam 13,2 % das exportações no período de 1821 a 1830 reduzindo-se gradualmente até atingir 2,4% de participação no final do século (Croce, 2015). Entretanto, conforme Marcondes (2012), o couro de exportação vinha em grande parte do Rio Grande do Sul, transportado via cabotagem para o Rio de Janeiro.

como a economia popular é conhecida de forma fragmentada, mais baseada no senso comum do que em conhecimento estruturado. E já dá dicas de como a economia popular pode ser identificada. Em primeiro lugar ela funciona à margem da economia dominante, que é estruturada a partir do centro dinâmico do sistema internacional, em termos de produtividade, de técnicas de trabalho, de escolha de alocação dos recursos econômicos e de propriedade do capital. Em segundo lugar, que a economia popular está ligada a um território e a uma cultura delimitada.

Celso Furtado (1992) nos mostra como o mimetismo ou replicação estéril de técnicas de produção leva ao mimetismo das instituições e do padrão de consumo. Cria enclaves de alta produtividade e renda que dão origem ao fenômeno da heterogeneidade estrutural. Assim, quando o Brasil criou um sistema de bem-estar social, especialmente a partir da década de 1930, focou-se no trabalhador urbano formal (Barbosa, 2012). Isto significa que toda a informação que se passou a coletar para gerir esse “bem-estar” à moda europeia se restringia ao trabalhador formal urbano. Durante todo o século XX, o brasileiro que estava fora dessa economia de alta produtividade pouco aparecia nas informações sociais coletadas pelo governo. Tal omissão implicava em dificuldade de se implementar políticas públicas voltadas para o trabalhador que não fosse formalizado e urbano.

Gênese, delimitação e atualidade do conceito de economia popular

O conceito de economia popular surgiu no final do século XX, na América do Sul (Corragio, 1995), quando ocorreu a transição do desenvolvimentismo para o neoliberalismo (Cervo, 2008) ao sul do continente. Entre os desígnios de Estados ditatoriais capazes de implementar planos complexos de industrialização, e os cacos deixados pela crise da dívida e pela neoliberalização (Furtado, 1992; Cervo, 2008), o continente tinha apenas metade de sua população ativa vivendo do trabalho formal. O arcabouço analítico de um sistema de bem-estar de fato universal, como o Europeu de meados do século XX (Wallerstein 1995), não explicava a vida econômica de grande parte dos sul-americanos, apenas criava uma promessa de desenvolvimento inalcançável.

Como a promessa de desenvolvimento universal era falsa (idem), abordagens alternativas sobre a organização da economia foram criadas com o objetivo de trazer aspectos negligenciados pela visão dominante (Icaza, Tiriba: 2004; Coragio: 2015). Para Filho (2002) essas abordagens alternativas levaram a soluções e conceitos específicos para diferentes sociedades. O autor destaca os conceitos de terceiro setor, economia social, economia solidária e economia popular. Enquanto nos EUA prevalece a noção de terceiro setor, na Europa a economia social tem base em raízes históricas:

Em contraste, no que se refere à noção de terceiro setor (tipicamente norte-americana), a relação com o Estado social, na Europa, é constitutiva das experiências associativistas (...). Esta é a razão segundo a qual, pondera esse autor, pensar a ideia de um terceiro setor na Europa implica ultrapassar sua compreensão como “compartimento suplementar da economia”, para enxergá-lo como “um elemento que está em interação histórica constante com os poderes públicos”. Reside aí o papel importante que podem desempenhar essas iniciativas solidárias:

na sua capacidade para contribuir com a geração de novos modos de regulação da sociedade, pois elas são capazes de gerar formas inéditas de ação pública, tal como no passado. Sobre esse aspecto, parece sempre oportuno lembrar o fato de que foram exatamente as experiências associativistas da primeira metade do século XIX, na Europa – em particular, as chamadas sociedades de socorro mútuo – que primeiro conceberam a ideia de uma proteção social. Ou seja, o embrião, em termos de ideia, da concepção moderna de solidariedade via a função redistributiva do Estado, conforme exprime o sistema previdenciário estatal, encontra-se exatamente em algumas práticas de economia social iniciadas na primeira metade do século XIX na Europa, que foram, entretanto, mais tarde, apropriadas pelo Estado (Filho, 2002, p.11).

Desse berço europeu surgem os conceitos de cooperativismo, século XIX, e economia solidária², final do século XX, que adicionam valores sociais à atividade econômica. Para Coraggio (2015), essas práticas podem ser agrupadas como Economia Social e Solidária. Mas ao focar nos valores, tais abordagens acabam falando sobre o que deveria ser, e não sobre como as coisas são de fato (ver seção 4). No ambiente europeu do século XX demandas e iniciativas sociais se combinaram ao Estado de Bem-Estar Social, o que favoreceu a institucionalização das principais iniciativas de seguridade (Filho, 2002; Nyssens, 2001). Como consequência dessa institucionalização, iniciativas sociais que eram multifuncionais se especializaram – as sociedades mutualistas se especializaram em proteção social; as cooperativas em consumo; os sindicatos na luta trabalhista. Com isso, a economia social perdeu espaço (Nyssens, 2001). Segundo a autora, as cooperativas se tornaram triviais, transformando-se apenas em um componente menor do mercado. Já o legado das experiências mutualistas foi a transição de uma ideia de proteção relacional – horizontal e comunitária – para a proteção vertical do Estado – onde o Estado aparece como organizador da solidariedade (Nyssens, 2001). Na mesma linha, Filho (2002, p.13) aponta que a economia social se tornou um “apêndice do aparelho de Estado”, gerindo “grandes estruturas tecnoburocráticas”.

A economia popular distingue-se dos conceitos de terceiro setor e economia social. Uma diferença importante é que a economia popular na América do Sul não passou por semelhante processo de institucionalização durante o século XX (Nyssens, 2001; Filho, 2002). Sem as amarras institucionais, essas iniciativas populares permaneceram mais adaptáveis a culturas e ambientes sociais específicos. Para Hespanha (2009), essa flexibilidade inclui a capacidade da economia popular se adaptar às transformações recorrentes do padrão de acumulação no sistema mundo. Mesmo reconhecendo que o capitalismo tem capacidade de incorporar sistemas disformes, para o autor esse fato não impede a possibilidade dessas iniciativas comportarem riscos ao capitalismo ou reduzirem sua funcionalidade para reprodução do capital.

Diante desta linha, muitos pesquisadores têm se voltado para o estudo de iniciativas populares, com a visão de que a adaptabilidade dessas iniciativas pode favorecer novas formas de produção

2 Especificamente o conceito de cooperativismo remonta à Inglaterra do século XIX, mas foi atualizado na América do Sul diante do contexto de insuficiência do modelo de trabalho formal.

e regulação social, ligadas ao território e sua cultura “embebida” (Nyssen, 2001; Hespanha, 2009; Coraggio, 2015). Esse interesse é reforçado pelo ressurgimento da economia popular na periferia das cidades europeias – que advém dos processos de precarização e flexibilização do trabalho em curso e que foi reforçado pela crise de 2008. Por cumprir papel importante na adaptação a situações de crise, os governos europeus passaram a ter uma avaliação menos negativa das iniciativas populares (Hespanha, 2009).

Enquanto cooperativismo e economia solidária são noções atreladas ao discurso de movimentos sociais que buscam um caminho de inserção emancipada de trabalhadores na economia, com base em valores como: democracia; rotatividade de dirigentes; remuneração pelo trabalho e não pelo capital; e acumulação coletiva de capital (Singer, 1999); o conceito de economia popular (Coraggio, 1995) se afasta um pouco desta questão de valores internos da atividade econômica ao apontar para as soluções realmente encontradas pelas famílias para se manterem. O verbete sobre economia popular do *Dicionário da outra economia* apresenta de início uma definição ampla:

(...) a partir das duas últimas décadas do século XX, o termo economia popular passou a ser utilizado – de maneira geral – para fazer-se referência às atividades desenvolvidas pelos trabalhadores e trabalhadoras excluídos do mundo do trabalho assalariado ou que nele jamais tenham conseguido ingressar. A esses, somam-se aqueles sujeitos que, devido aos baixos salários e à perda dos direitos sociais assegurados pelo estado do bem-estar social, buscam, no trabalho por conta própria (individual ou associativo), a complementação de renda e dos bens simbólicos necessários à reprodução ampliada da vida (Icaza, Tiriba, 2009 p.150-151).

Coraggio, entretanto, não avançou o conceito de economia popular. Ao lapidá-lo, acabou por criar clivagens para o pertencimento ao que ele denomina Economia Social e Solidária – como a não exploração do trabalho e da natureza – e se voltou à questão da ética e dos valores (ver seção 4 e 6). Nos textos mais recentes Coraggio (2015, p.85) ressalta apenas que a economia popular pode possuir as sementes de criação de uma outra economia.

Una base firme para ese proceso es el sector de economía popular y su potencial para conformar un amplio sector orgánico de economía solidaria traccionando al estado a través de la reivindicación democrática. El hecho de que sus organizaciones están orientadas no por la ganancia de capital sino por la reproducción ampliada de las vidas de sus miembros permite afirmar la posibilidad de ampliar esa lógica a su relación con los otros, en base a relaciones de reciprocidad

De modo que as investigações sobre uma “outra economia” permanecem sendo investigações sobre uma “outra economia possível”. Ressalto a necessidade de se estudar e compreender a outra economia existente, a economia popular. Daí a importância de se formular um conceito basilar que nos permita compreender o funcionamento micro e macro dessa outra economia. Trata-se de um

contexto social complexo (Barbosa, 2015) – cultural e material – que precisamos compreender para que o devir do Brasil, e a narrativa de seu povo, não esteja sempre atrelado subalternamente à dinâmica econômica do centro do sistema mundo capitalista (Wallerstein, 1995; Furtado, 1985; Santos, 2005), nem, conforme aponta Oliveira (2003), como mero fator de acumulação primitiva em favor das atividades econômicas dominantes.

Os limites do conceito original

Vimos que o próprio Coraggio (2015) tirou o foco de sua conceituação e estudos sobre economia popular e voltou-se para o conceito de Economia Social e Solidária, criando delimitações que acabam retornando à questão dos valores e da ética, de forma que sua projeção sobre a realidade tem escopo desnecessariamente reduzido. Com isso, o conceito não avançou e não foi capaz, nos últimos 15 anos, de embasar uma rede consistente de pesquisa.

O que se busca na agenda de pesquisa proposta é resgatar e propor adaptações ao conceito de economia popular de forma a torná-lo operacional para pesquisas e intervenções na realidade. Como sugerem Icaza e Tiriba (2004, p.177) “el concepto de economía popular necesita ser redimensionado a la luz de un contexto más grande, donde este sector de la economía, en su realidad empírica, es producido al mismo tiempo que se produce”.

Esse movimento de Coraggio de volta ao *leitmotif* do associativismo e da solidariedade, bem como o caráter normativo dessa visão (ver seção 6), cria uma espécie de ascese moral, que dificulta uma visão mais ampla sobre um território, porque os empreendimentos que não funcionam de acordo com tais valores, não são considerados como objeto de pesquisa. O verbete já mencionado denota como o conceito acaba atrelado a valores morais:

(...) a economia popular diferencia-se de outros setores da economia, entre outros aspectos, pelo repúdio ao emprego da força de trabalho como uma mercadoria. A “ausência de vínculo empregatício” não decorre da ganância ou descaso do empregador, mas de uma racionalidade interna que pressupõe a negação da relação empregador-empregado como expressão das contradições entre capital e trabalho. (Icaza; Tiriba, 2009, p.153)

As autoras chamam atenção para a questão dos valores ao falar dos adjetivos que acompanham o conceito de economia popular. Nota-se também um esforço por parte das autoras, em situá-lo numa visão mais ampla da realidade.

(...) embora sejam controvertidas as análises sobre os limites da economia popular e sua capacidade de contribuir ao processo de transformação social, constituindo-se como “outra economia”, o fato é que, acrescida ou não de adjetivos, ela tem se fortalecido. Essa afirmação ocorre não apenas enquanto espaço de inserção no mundo do trabalho, mas também como

movimento social, envolvendo sindicatos, organizações comunitárias e associações diversas. A economia popular conta, ainda, com o apoio de organizações não governamentais e de governos municipais e estaduais na construção de redes em níveis regional, nacional e global, o que evidencia seu alcance no mundo globalizado do século XXI (Icaza; Tiriba, 2009, p.154-155).

A questão da delimitação da economia popular é um ponto sensível dos esforços de conceituação, então, o uso de pressupostos morais é uma forma encontrada por alguns pesquisadores para delimitar o escopo ontológico. Entendo, contudo, que o resultado é um recorte ou o esvaziamento ontológico excessivo do objeto. Em pesquisa de campo³ realizada junto a uma cooperativa agrícola, na região rural de Campos dos Goytacases, RJ, tive clareza de como uma visão da realidade filtrada por valores reduz sobremaneira o escopo do problema econômico de uma localidade: a principal dificuldade do pequeno agricultor é vender sua produção. Na região, e isso é comum, quem garante esse escoamento é o atravessador, que pratica preços baixos na compra ao produtor. Contudo, nas entrevistas percebemos a importância do atravessador para a vida econômica daquela comunidade, também percebemos como sua atividade era complexa e tinha uma profunda ligação com o território e a comunidade em questão. O atravessador mapeia, por meio de uma pessoa de referência na comunidade, as lavouras que estão prontas para colheita; com isso ele toma a decisão do dia em que irá na comunidade e passa um comunicado em rede para os agricultores prepararem os produtos.

Mesmo cumprindo este papel central para a vida econômica daquela localidade, o atravessador é excluído da agenda de pesquisa da Economia Social e Solidária. Ele aparece apenas como a figura nefasta que auferir lucros extraordinários sobre os produtores locais. A cooperativa visa eliminar o atravessador, o que está dentro de uma racionalidade de estratégia empreendedora. Mas como pressuposto de pesquisa, eliminar a atividade do atravessador do escopo porque ele explora o trabalho do agricultor ou porque auferir ganhos individuais afasta a pesquisa de elementos da realidade.

A eliminação do atravessador é vista pelos agricultores como um processo gradual. De certa forma os agricultores sabem que, apesar de lhes explorar, o atravessador garante algum dinheiro para a comunidade. Sabem também que não é simples internalizar completamente a atividade do atravessador. Isso evidencia os limites de uma análise da atividade daqueles agricultores sem se analisar a atividade do atravessador, além de reforçar a necessidade de um conceito de economia popular que seja capaz de contemplar um escopo amplo da realidade em que a maioria dos brasileiros se reproduz material e culturalmente.

3 Pesquisa em andamento realizada com outros pesquisadores do Laboratório de Trabalho e Formação da COPPE/UFRJ. Alguns resultados da pesquisa foram apresentados em Minicurso – Políticas sociais no século XXI: inovação e qualificação para um trabalhador socialmente situado e potencialmente emancipatório – que ministrei no Encontro da Associação Brasileira de Estudos Sociais das Ciências e das Tecnologias, Esocite 2015.

A economia popular na economia política do desenvolvimento

Em meados do século XX cientistas sociais sul-americanos (Furtado, 1992; Santos, 2005; Rodriguez, 2007) perceberam que as teorias econômicas dominantes, quando transpostas para a realidade da América do Sul, perdem aderência à realidade. Preocupados com a questão do desenvolvimento de seus países, eles buscaram as raízes da heterogeneidade social (Furtado, 1992). Perceberam que os processos de desenvolvimento envolvem disputa de poder – material e imaterial – e não são inexoráveis, como fazem parecer as teorias econômicas liberais. Rodríguez (2007:15) sintetiza a visão de desenvolvimento elaborada por Celso Furtado:

(...) o desenvolvimento deve ser visto como a evolução e o enriquecimento de uma espécie de ‘totalidade’: o sistema formado pelos diferentes elementos que compõe a cultura de certa sociedade ou país. (...) Furtado postula que o desenvolvimento está ligado ao sistema da cultura e, portanto, sua adequada compreensão requer que ele seja apreciado, justamente, como desenvolvimento do sistema cultural global.

A formulação de Milton Santos (2005), com os conceitos de circuito superior e inferior da economia, converge com Furtado (1992) na questão das técnicas intensivas em capital, na forma de difusão dessas técnicas, e da coexistência entre setores de alta e baixa produtividade e renda. Este contexto de heterogeneidade que eles perceberam é atualmente retratado em pesquisa que trouxe nova luz sobre a Economia Política, em que Piketty (2014) demonstra que a segmentação social persiste na atualidade, e que há, de fato, tendência a maior concentração de riqueza e renda dentro dos países e no mundo. Segundo o autor, estamos caminhando para um capitalismo patrimonial. Isso interfere na mobilidade econômica e desfaz, em parte, a tese da mobilidade social a partir do “capital humano”. Numa sociedade de baixo crescimento, a tendência é de que as famílias do topo da pirâmide sejam capazes de poupar acima do crescimento da economia, acumulando assim, poder relativo. Este poder relativo ampliado permite uma maior presença dessas famílias no jogo político, sendo capazes de alterar leis em benefício da dinâmica de acumulação de renda e riqueza que lhes convém.

Já na base da pirâmide, as famílias têm dificuldade de acumular patrimônio, correndo o risco de pagar eternamente o aluguel aos herdeiros de capital. Piketty (2014) aponta que os 10% mais ricos na França herdaram em média o que um trabalhador com salário mínimo ganha durante toda sua vida ativa, e que nos demais países o cenário é parecido. O problema da heterogeneidade estrutural observado por Furtado (1985) e Santos (2005) volta ao centro do capitalismo europeu, o bem-estar social que nos servia de referência (Barbosa, 2012) agora não é mais universal também na Europa e EUA (Piketty, 2014).

Oliveira (2003) reconhece a importância do debate sobre desenvolvimento suscitado pelos cepalinos, especificamente por fugirem das limitações do arcabouço da economia clássica para se analisar a realidade da América do Sul. Contudo, o autor faz críticas que atingem o cerne das formulações sobre a economia do desenvolvimento cepalina: ser conhecimento ético finalista e dual. Ao invés de

uma dualidade entre um setor atrasado e outro moderno, o enclave de alta produtividade de Furtado (1992), Oliveira aponta para uma simbiose onde as camadas populares, e as condições de sua reprodução material, funcionam para ampliar o processo de acumulação de capital a favor de uma classe nacionalmente hegemônica – atualmente uma burguesia industrial que se financeirizou.

No plano teórico, o conceito do subdesenvolvimento como uma formação histórico-econômica singular, constituída polarmente em torno da oposição formal de um setor “atrasado” e um setor “moderno”, não se sustenta como singularidade: esse tipo de dualidade é encontrável não apenas em quase todos os sistemas, como em quase todos os períodos. Por outro lado, a oposição na maioria dos casos é tão-somente formal: de fato, o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade de contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado”, se se quer manter a terminologia. (Oliveira, 2003, p.32).

Segundo o autor, o subdesenvolvimento é uma formação capitalista, e não simplesmente histórica. Para ele, o setor “atrasado” é lócus de acumulação primitiva, continuamente convertido em favor da acumulação de capital hegemônica.

(...) não é simplesmente o fato de que, em termos de produtividade, os dois setores - agricultura e indústria - estejam distanciando-se, que autoriza a construção do modelo dual; por detrás dessa aparente dualidade, existe uma integração dialética. A agricultura, nesse modelo, cumpre um papel vital para as virtualidades de expansão do sistema: seja fornecendo os contingentes de força de trabalho, seja fornecendo os alimentos no esquema já descrito, ela tem uma contribuição importante na compatibilização do processo de acumulação global da economia. Longe de um crescente e acumulativo isolamento, há relações estruturais entre os dois setores que estão na lógica do tipo de expansão capitalista dos últimos trinta anos no Brasil. (Oliveira, 2003, p.47-48)

O importante da leitura de Oliveira para a agenda de pesquisa da economia popular é a compreensão da dialética entre o setor superior e inferior. Essa relação permite a manutenção de um exército de reserva e o baixo custo dos alimentos e serviços urbanos, fatores que contribuem para a manutenção de salários urbanos baixos.

(...) o preço de oferta da força de trabalho urbana se compunha basicamente de dois elementos: custo da alimentação determinado este pelo custo de reprodução da força de trabalho rural – e custo de bens e serviços propriamente urbanos; nestes, ponderava fortemente uma estranha forma de “economia de subsistência” urbana, (...) tudo forçando para baixo o preço de oferta da força de trabalho urbana e, conseqüentemente, os salários reais. Do outro lado, a produtividade industrial crescia enormemente, o que, contraposto ao quadro da força de trabalho e ajudado pelo tipo de intervenção estatal descrito, deu margem à enorme acumulação industrial (idem, p.46-47).

Esse alerta da funcionalidade da economia popular para o processo de acumulação de capital também é feito pelos teóricos da economia popular.

(...) este é um assunto polêmico entre os diferentes autores, pois, embora a economia popular aponte para uma revalorização das atividades econômicas do mundo popular, muitos assinalam a ambiguidade na utilização desse conceito no contexto de acumulação flexível, em que se assistem a novas formas de exploração e precarização do trabalho. (...) a proliferação das atividades da economia popular não se apresenta, necessariamente, como algo alternativo, mas como excrescência do próprio capitalismo. Estimulada, também, pelos agentes que representam os interesses do capital, pode servir apenas para “aliviar a dor dos pobres” e diminuir assim os conflitos sociais (Icaza; Tiriba, 2009, p.153).

Filho (2002) corrobora o alerta da funcionalidade das atividades populares para a acumulação de capital, e situa a economia popular entre o amortecedor de crises, enquanto estratégia de sobrevivência, e motor do desenvolvimento.

Os desafios em torno desse universo da economia popular tornam-se mais claros no debate em que se contrapõem, de um lado, uma visão que o associa, ou melhor, o reduz à ideia de uma estratégia de sobrevivência – o que significa interpretá-la como amortecedor dos efeitos da crise – e, do outro lado, sua compreensão como motor do desenvolvimento. Neste sentido, é o próprio debate sobre a noção de desenvolvimento que está em questão. A capacidade que terá essa economia popular para se constituir como um setor ao mesmo tempo autônomo e interdependente relativamente às esferas dominantes (Estado e mercado) está intimamente ligada, a nosso ver, à formulação de uma visão de desenvolvimento que possa se assentar sobre uma concepção plural da economia. Porém, não nos encontramos exatamente nesse quadro. As concepções dominantes do desenvolvimento, em que a ênfase é posta na centralidade do mercado, privilegiando-se a ideia de crescimento econômico, atribuem a essa economia popular um lugar bastante subordinado na dinâmica socioeconômica mais geral: sua representação é comumente associada à ideia de uma espécie de “economia dos centavos” ou de uma “economia dos pobres”, destituída, portanto, de um alcance transformador maior (Filho, 2002. p.17).

O debate caminha, então, para a capacidade de a economia popular favorecer o desenvolvimento do país. Na literatura, de forma geral, reconhece-se a funcionalidade da economia popular no atual contexto de acumulação de capital – reprodução dos trabalhadores com baixos custos e consolidação do trabalho precário. A conciliação entre as visões da economia social, da teoria do desenvolvimento e a abordagem crítica de Francisco de Oliveira é precipitada pela seguinte pergunta: como transformar a economia popular em pilar do desenvolvimento, entendido enquanto evolução de uma totalidade? Essa totalidade vai do local ao nacional (Santos 2005; Furtado, 1992).

A análise de Oliveira (2003) aponta para um ponto central, de que o desenvolvimento passa pela acumulação de capital nos empreendimentos populares. Podemos pensar isso enquanto acumulação no formato de bens de capital, já que a taxa de poupança dos setores populares é muito baixa.

Tabela 1: Caracterização dos circuitos superior e inferior segundo aspecto da produção

Aspecto da produção	Circuito Superior	Circuito Inferior
Tecnologia	Capital intensivo	Trabalho intensivo
Crédito	Linhas corporativas	Crédito pessoal direto
Escala	Grande	Pequena
Preços	Estáveis (longo prazo)	Flutuantes (curto prazo)
Lucro	Visto no longo prazo	Visto no curto prazo
Objetivo	Acumular capital: manutenção, inovação e lucro	Gerar renda para o consumo da família
Propaganda e marketing	Sim	Não
Custo fixo	Alto	Baixo
Bens de capital	Novos	Reutilizados
Políticas públicas	Sim	Não ⁴
Integração à localidade	Baixa (atividades integradas com outro núcleo)	Alta
Rede	Fora da região	Na região

Fonte: Elaborado a partir de Santos, 2005.

Os elementos fundamentais da economia popular foram delineados por Milton Santos (2005), ao se referir ao “circuito inferior da economia”. Para o autor, diferenças qualitativas e quantitativas de consumo são a causa e efeito da existência de dois sistemas de fluxo que afetam fabricação, distribuição e consumo de bens e serviços. Para ele há dependência do circuito inferior em relação ao superior. Cada circuito (ver tabela 1) deve ser definido por: um conjunto de atividades num dado contexto; e um setor populacional que está ligado a ele para trabalhar e consumir. Segundo Santos, a definição de circuito inferior não é uma definição rígida, partes dos setores se relacionam. As diferenças são tecnológicas e de organização: o circuito superior é intensivo em capital – o que pressupõe acesso a crédito; o inferior é intensivo em trabalho.

O esforço dos teóricos do desenvolvimento econômico forneceu importantes elementos para análise de economias fora do centro dinâmico do sistema internacional. Para além da contribuição teórico conceitual, o legado dessa linha de pensamento para a presente agenda de pesquisa inclui a atitude científica de pesquisadores, que ousaram fazer perguntas de pesquisa a partir de sua realidade imediata, ao invés de apenas reificar conceitos da economia clássica, que constituem o cânone mesmo sem explicar nossa realidade.

4 O circuito inferior, segundo critério de Santos (2005), não é beneficiário de políticas públicas de apoio à produção. Ressalto os avanços que houve nos últimos anos, principalmente de apoio a agricultura familiar. Para empreendimentos populares urbanos o apoio de políticas públicas à produção ainda é quase nulo.

Postura epistemológica para compreensão da economia popular

Para poder ir além dos limites epistemológicos e ontológicos das ciências modernas e pós-modernas (Aylesworth, 2015), a construção do conceito de economia popular que proponho se estrutura em bases epistêmicas heterodoxas. Assim, sem negar por completo as duas principais correntes epistêmicas em uso na academia atualmente, modernos e pós-modernos, busco trabalhar para além de seus limites. Entendo esses limites não como absolutos, mas como limites para se abordar o objeto em foco, a economia popular.

É notório o caráter eurocêntrico das ciências sociais modernas: a economia foi criada para estudar uma certa ideia de empreendimento, que deve estar ligado a certas estruturas legais, é uma ciência bem mais normativa e carregada de valores prévios do que se propala; a ciência política foi criada para se estudar o jogo de poder das democracias ocidentais, mas encontra dificuldades para explicar a plenitude das lutas de poder ao longo da história e mesmo na atualidade, onde o exercício de micropoderes nas relações humanas de diversos tipos cumpre um papel importante, que se agrega decisivamente na resultante do grande jogo político das nações; a sociologia foi criada para estudar as estruturas sociais do ethos europeu, quando transposta para outros continentes, apresenta limites cognitivos para apreensão da realidade; por isto criou-se a antropologia, voltada para estudar dinâmicas sociais não europeias, “o outro”.

Foi a partir desses limites que surgiu a corrente pós-moderna, que passou a relativizar o que antes a corrente moderna absolutizava. Para os pós-modernos “history is the repetition of an unhistorical moment, a moment that is always new in each case” (Aylesworth, 2015). Mas, como o próprio nome diz, esta corrente se afirma pela negação. Ela nega a rigidez do paradigma científico moderno. Ao quebrar essa rigidez, revelou-se uma riquíssima gama de dinâmicas sociais encobertas pelos muros disciplinares modernos e sua visão eurocêntrica. Contudo, o relativismo levado ao extremo aviltou o lastro ôntico do conhecimento científico. “Postmodernists join the concept of eternal return with the loss of the distinction between the real and the apparent world” (idem). Por lastro ôntico entendo uma forte conexão dos objetos de pesquisa com a realidade, onde se busca pontos de contato entre a cognição e o que realmente existe; algo que teria se perdido em muitos pós-modernos.

É importante ressaltar que não tenho como foco a epistemologia científica. Não há pretensão de se vencer o debate epistemológico entre modernos e pós-modernos. Tampouco apontar uma solução para uma nova epistemologia que supere aquelas duas.

O que se pretende é, a partir de uma abordagem heterodoxa, ter à mão aportes de diferentes correntes epistemológicas e disciplinares. Sem tentar negar ou reificar formas de pensar, essa abordagem transforma diferentes aportes em uma caixa de ferramentas onde o foco é explicar um objeto social de extrema complexidade. Tal abordagem traz o risco do sincretismo – o uso indiscriminado de diferentes correntes – mas o que se busca é algo oposto, o sintetismo – onde articula-se criteriosamente instrumentos cognitivos que se complementam para a explicação da realidade.

O avanço da pesquisa impõe sair desse labirinto epistemológico. A economia popular não pode ser analisada dentro das principais correntes da economia. Ela funciona sob lógica distinta do empreendimento capitalista ideal, que busca o ponto de equilíbrio entre oferta e demanda e que funciona num mercado perfeito, a unidade principal da economia clássica. Ocorre que o empreendimento ideal, o ponto de equilíbrio e o mercado perfeito smithiano são três entidades metafísicas.

Como o instrumental das ciências sociais renegava a economia popular a uma condição de “não-ser” (Platão, 2001, p.257), na década de 1990 se consolida como agenda de pesquisa a Economia Solidária, que é tratada como uma utopia militante (Singer, 1998). Mas ela carrega o vício da normatização, que ocorre de uma forma distinta da economia clássica, pois ela normatiza o “dever ser” do empreendimento popular e solidário. Isso tem implicações profundas sobre a agenda de pesquisa que a Economia Solidária propõe. O pesquisador⁵ que se propõe a estudar empreendimentos sob este prisma, tende a cair na armadilha normativa da economia solidária. Isso porque existem alguns pressupostos para que um empreendimento seja solidário – autogestão, rotatividade de cargo dirigente, uma pessoa um voto, remuneração pelo trabalho. Outro viés vem da própria origem dessas “normas” solidárias: o cooperativismo inglês do século XIX, absolutamente limitado no tempo e no espaço – Rochdale, 1844 (Singer 1998; Barbosa, 2003).

Para um pesquisador que estuda um empreendimento da economia solidária, essa normatização implica no risco do objeto de pesquisa vira um “não-objeto”, ou Não-ser. Isso ocorre se o empreendimento estudado passar a desrespeitar alguma norma da economia solidária. Então, a realidade não mais se encaixa minimamente na norma. É uma armadilha difícil de se desarmar.

Outra agenda de pesquisa que permite o olhar sobre empreendimentos populares é a da informalidade. Também aqui há o risco de se cair numa armadilha. Um questionamento que coloquei durante os seminários no doutorado da COPPE para colegas que pesquisavam sob o prisma da informalidade era: qual seu objetivo ao se analisar um empreendimento informal? É que ele se torne formal? Se for isto, o objetivo prático de sua pesquisa tende a transformar seu objeto num não-objeto, um “Não-ser”. Se não for este o objetivo, qual a vantagem da pesquisa para o mundo? Dado que, se o prisma é a informalidade, o objetivo lógico e prático da pesquisa é seu oposto, a formalização. Ou seja, o risco é de uma agenda de pesquisa estéril ou que causa a autodestruição do objeto de pesquisa, caso ocorra a transformação do empreendimento informal em seu oposto, o empreendimento formal. Há também um vício em muitas pesquisas sobre informalidade, a de acreditar que existe uma linha de evolução que vai do informal ao formal. Este vício nasce da ideia de desenvolvimento universal inexorável, que Wallerstein (1995) demonstra ser uma ilusão social do século XX. Na realidade, o empreendimento informal que se formaliza, tem probabilidade significativa de voltar a ser informal.

Entretanto, a formulação de um conceito de economia popular também esbarra em um problema capaz de inviabilizar a pesquisa. E é uma pergunta pertinente que vários colegas me fizeram ao re-

5 Este pesquisador incluído, ver “A economia solidária na radicalização da democracia” (Barbosa, 2003).

latar meu esforço de pesquisa: qual o limite entre o popular, o ilegal e o criminal? De fato, são limites complexos de se definir. Como saída, decidi focar nos empreendimentos populares que estão mais afastados do criminal. Ao se pesquisar economia de periferia em algum momento o elemento criminal se apresentará. Mas há tanto a se compreender e definir sobre os empreendimentos populares legítimos, e há tantos deles a se pesquisar, que não se pode negar sua densidade enquanto objeto de pesquisa. É a partir da definição desses empreendimentos que será possível delimitar, mesmo que de forma tênue, as fronteiras conceituais no tocante à criminalidade e degradação de trabalhadores. A atitude é de colocar foco no núcleo do conceito, e de saber que as fronteiras superiores e inferiores são tênues. Nesses limites da economia popular as definições conceituais tendem a ter menos aderência à realidade.

Entretanto, o mesmo ocorre em um grande número de definições conceituais aceitas na academia. É possível verificar que o ilegal e o criminal estão presentes na atividade da economia empresarial formal, objeto da economia clássica – do pequeno lojista às grandes corporações. Dois exemplos são a interceptação de cargas roubadas por grandes comerciantes no Rio de Janeiro (Globo, 2017) e a atividade da máfia japonesa Yakuza na proteção do comércio de Tóquio (The Economist, 2015). O desafio da fronteira entre o legal, o ilegal e o criminal também se coloca para quem tem em seu objeto de pesquisa a loja da Nike, da Apple ou do McDonalds no centro de Tóquio. Não obstante o papel que o Japão ocupa no imaginário coletivo em relação à ordem e legalidade. Contudo, a existência dessas fronteiras não impede um economista clássico de estudar o comércio dessas cidades.

The Yamaguchi-Gumi, one of the world's largest and most ferocious gangs, is estimated to earn over \$6 billion a year from drugs, protection, loan-sharking, real-estate rackets and even, it is said, Japan's stock exchange. This year, the organisation's 100th, over 2,000 of its 23,400 members split away, leaving police nervous about what fallout might follow; a war between rival gangs in the mid-1980s claimed over two dozen lives. And yet membership of the yakuza—as Japan's crime syndicates are known—is not technically illegal. Finding a mob hangout requires little more than a telephone book. Tokyo's richest crime group has an office tucked off the back streets of the glitzy Ginza shopping district. A bronze nameplate on the door helpfully identifies the Sumiyoshi-kai, another large criminal organisation. Full gang members carry business cards and register with the police. Some have pension plans (The Economist, 2015).

Voltamos então à metafísica com Platão, mas, ao contrário da economia clássica, ela será mantida como um elemento visível e ativo da pesquisa, e não como um elemento de desconforto que separa a teoria do mundo real, como costumam fazer economistas de viés clássico. Este é um ponto central da metodologia de pesquisa. Será definido o empreendimento popular metafísico, ideal no sentido de que só se pode encontrá-lo no plano das ideias, jamais na realidade. E é um elemento ativo, pois quem trabalhar esta agenda de pesquisa encontrará na realidade um espectro de qualidades de empreendimentos populares que se situa entre este empreendimento ideal e a forma mais evidente de crime e opressão, no limite oposto. Atualmente, os neoplatonistas mantêm a discussão da metafísica

como elemento de investigação científica, e alertam que o universo perceptível se caracteriza pela variedade e não pela unidade:

(...) this creates, not only a graded reality, but a hierarchy that reaches from what is absolutely one to the varied manifold of the perceptible universe. This hierarchy displays an increasing intensity of unity and goodness the higher one gets in the hierarchy, and conversely an increasing variety, complexity and deficiency towards the lower levels of the ladder of reality (Remes, 2008:8) .

A formulação deste empreendimento ideal, imutável, serve de base conceitual e como um parâmetro de avaliação dos empreendimentos existentes. Na República (Platão, 2001), Sócrates situa os elementos da realidade entre o Ser essencial e o Não-ser:

– Ou poderás dar-lhes melhor colocação do que entre o Ser e o Não-ser? Porquanto não parecerão mais obscuras do que o Não-ser relativamente a terem mais existência que o Não-ser, nem mais claras do que o Ser relativamente a terem mais existência que o Ser.

– É verdade.

– Descobrimos portanto, ao que parece, que as múltiplas noções da multidão acerca da beleza e das restantes coisas como que andam a rolar entre o Não-ser e o Ser absoluto.

– Descobrimos.

– Mas assentámos previamente em que, se uma coisa destas nos aparecesse, teríamos de a considerar do domínio da opinião, e não da ciência, pois, como objeto errante no espaço intermédio, é apreendida pela potência intermediária.

– Assentámos.

– Por conseguinte, dos que contemplam a multiplicidade de coisas belas, sem verem a beleza em si, nem serem capazes de seguir outra pessoa que os conduza até junto dela, e sem verem a justiça, e tudo da mesma maneira – desses, diremos que têm opiniões sobre tudo, mas não conhecem nada daquilo sobre que as emitem.

– Forçosamente.

– E agora, os que contemplam as coisas em si, as que permanecem sempre idênticas? Porventura não é isso conhecimento, e não opinião? (Platão, 2001, p.262-263).

Pode-se, assim, trabalhar com o belo em si, mesmo que na dura realidade das periferias de nossas cidades; o esforço de reprodução material das famílias carrega algo de belo. É possível apreciar o belo no empreendedor popular que vende churrasco de alcatra ao lado da roda de samba, ou na festa junina do bairro, ajudando a sustentar manifestações culturais genuínas ao mesmo tempo que isso serve para a manutenção digna de sua família. De modo análogo, é possível verificar os aspectos de precariedade no mesmo empreendimento. O belo em si e o bom em si surgem na metafísica de Platão enquanto parâmetros, não como algo a ser encontrado na realidade:

- (...) há muitas coisas belas, e muitas coisas boas e outras da mesma espécie, que dizemos que existem e que distinguimos pela linguagem.
- Dissemos, sim.
- E que existe o belo em si, e o bom em si, e, do mesmo modo, relativamente a todas as coisas que então postulámos como múltiplas, e, inversamente, postulámos que a cada uma corresponde uma ideia, que é única, e chamamos-lhe a sua essência.
- É isso.
- E diremos ainda que aquelas são visíveis, mas não inteligíveis, ao passo que as ideias são inteligíveis, mas não visíveis (Platão, 2001, p.305).

Assim, sob esta perspectiva epistemológica, a multiplicidade de tipos, escalas e qualidades de empreendimentos populares que encontramos na realidade, sendo visíveis, podem ser objeto de observação científica, desde que ganhem inteligibilidade por meio de definição metafísica de um empreendimento popular ideal. É a justaposição entre realidade e plano ideal que permitirá o alargamento ontológico do conceito de economia popular de modo a se poder trabalhar o local enquanto totalidade.

Esboço do escopo ôntico da economia popular no Brasil

O conceito de economia popular é construído a partir da formulação original de Coraggio (1995) que aponta como fatores que a caracterizam: centralidade do trabalho; objetivo primordial da atividade produtiva ser a reprodução ampliada das famílias; lastro com um território; e ligação a uma cultura específica. Tal caracterização é convergente com a leitura feita por Furtado (1992) e Santos (2005) quando problematizam o desenvolvimento brasileiro e o fenômeno da heterogeneidade estrutural. Para complementar o lastro conceitual, Zaoual apresenta a questão do território enquanto sítio de pertencimento, que articula a esfera produtiva e cultural do indivíduo.

Enquanto espaço simbólico cognitivo, o sítio magnetiza os comportamentos e marca profundamente os códigos, as normas, as convenções, as instituições locais e, finalmente, o meio local circundante. Tal como a mão invisível do mercado, o sítio é uma estrutura imaginária de coordenação econômica e social, mas ele associa instantaneamente as duas categorias, ao contrário do mercado. Assim, toda governança deve se abrir ao sítio e adotar suas singularidades (cultura, valores e instituições). Não há modelo a ser cegamente seguido! (Zaoual, 2006).

Esse lastro com o território, onde a vida das pessoas realmente acontece, busca a totalidade do lugar. Ao atrelar o conceito de economia popular a essa totalidade, seremos capazes justamente de ver além do recorte ontológico da Economia clássica – voltado para acumulação de capital pelas grandes firmas. Para alargar esse escopo ontológico, devemos adotar uma abordagem transdisciplinar. Para trabalharmos na perspectiva do território e da unidade produtiva, técnicas de engenharia de produ-

ção, como análise da organização do trabalho (Zamberlan, 1987) e ergonomia, ambas com foco no trabalhador em seu ambiente produtivo, podem ser utilizadas. Abordagens voltadas para Arranjos Produtivos Locais (Cassiolato et al. 2009) podem fornecer um prisma regional e territorial.

Diante das perspectivas teóricas e conceitos apresentados nas seções anteriores é possível destacar algumas características distintivas de um empreendimento da economia popular:

- possui lastro com um território;
- possui lastro com uma cultura situada;
- é voltada para a reprodução e acumulação das famílias;
- opera com técnicas de produção intensivas em trabalho;
- está ligada a uma rede regional;
- pode abarcar setor formal ou informal;
- pode abarcar trabalhador autônomo ou empresa – individual, cooperativa ou patronal.

Além disso, o pertencimento de um trabalhador em relação à economia popular pode ser visto sob duas óticas: (i) padrão de consumo, ou ótica da oferta de trabalhadores – mais abrangente em termos de população; (ii) posto de trabalho, ou pela ótica da demanda por trabalhadores – populacionalmente mais restrito e foco das análises sobre o funcionamento da economia popular.

De todo modo, um aspecto central para a definição de um conceito operacional para a economia popular é aplicar a renda como um indicador chave de pertencimento. Furtado (1985), Santos (2005) e Piketty (2014) indicam a importância da renda – especificamente a renda do trabalho – para configurar um sistema econômico reprodutor de desigualdades. Esse fundamento teórico – da centralidade da renda na reprodução da desigualdade (que é tautologicamente acessível) – mostrou-se efetivo como um fator de sucesso das políticas de combate à pobreza no Brasil, em especial do Programa Bolsa Família, que utiliza a renda familiar per capita como indicador primordial para mensuração da pobreza (Barbosa; Oliveira, 2013). Um corte seco para a pobreza baseado em renda gerou muitas críticas ao programa. Naturalmente a pobreza tem várias dimensões além da renda, sendo possível complexificar um conceito de pobreza ad infinitum. Mas, conforme Barbosa e Oliveira (idem) apontam, a simplicidade do indicador baseado na renda foi um fator decisivo para o Brasil mapear e gerir políticas públicas de combate à pobreza.

A partir dos pontos de vista resgatados ao longo do texto busco delinear as primeiras figuras para um recorte populacional da economia popular no Brasil. A delimitação inicial de escopo que proponho é a população economicamente ativa (PEA), pois a economia popular se baseia no trabalho. A população economicamente ativa no Brasil maior de 15 anos é de 102,5 milhões de pessoas (IBGE, 2014), 96 milhões ocupadas, com 57% formalizadas. Em torno de 70 milhões dos ocupados estão cobertos pela previdência e quase dez milhões estão abaixo da linha de pobreza. Ao analisar as faixas

de renda em relação ao salário mínimo, o recorte de até três salários mínimos abrange 82% da PEA (IBGE,2014). Com até dois salários mínimos temos 67% da PEA, perfazendo em torno de 68 milhões de pessoas. Isso não significa que todos esses participam da economia popular num dado momento. Mas, com baixo tempo médio de permanência no emprego (Barbosa et. al. 2010), a qualquer momento esses trabalhadores podem ser impelidos a recorrer novamente às soluções da economia popular.

Tabela 2 – PNAD 2014, variável V4718: Rendimento mensal do trabalho principal para pessoas de 15 anos ou mais de idade (em reais)

Distribuição da variável V4718, por decís		
Total de casos Validos		97.079.630
Média		1.583
Mediana		1.000
Moda		724
Desvio padrão		2.621
Soma		153.629.938.862
Decís de renda do trabalho	10	150
	20	500
	30	724
	40	800
	50	1.000
	60	1.200
	70	1.500
	80	2.000
	90	3.000

Fonte: Microdados PNAD 2014, IBGE

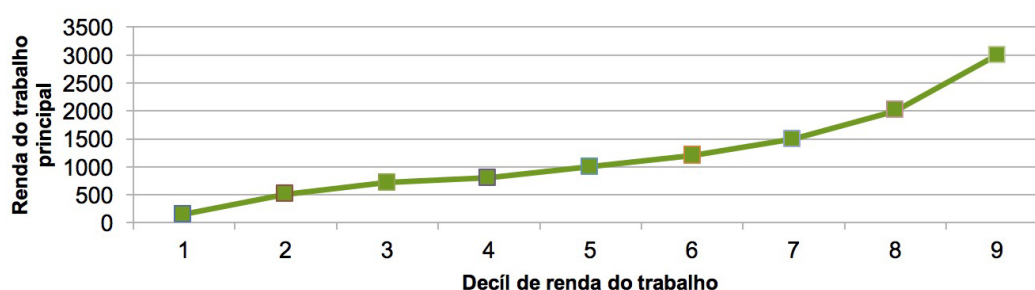
Para se aplicar a renda do trabalho como fator chave para a delimitação da economia popular, recorreu-se a análise dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), pesquisa amostral realizada anualmente pelo IBGE. A partir da delimitação básica sobre a população economicamente ativa, o primeiro recorte foi aplicar filtro para excluir trabalhadores menores de 15 anos. As informações de campo renda maiores que quinhentos mil reais também foram excluídas, consideradas campos com informação inválida. Na PNAD de 2014, ao aplicar esses dois filtros, obtem-se um total de 97 milhões de trabalhadores (tabela 2), com rendimento médio do trabalho principal de R\$ 1.583, e moda igual ao salário mínimo do ano.

A evolução dos valores de corte de cada decil é acentuada nos três primeiros decís, mas a taxa diminui quando atinge o valor do salário mínimo, entre o terceiro e quarto decís. Entre este e o sexto decil a evolução é linear. A taxa volta a se acentuar a partir do sétimo decil, de forma crescente quando se aproxima dos decís superiores (tabela 2). Definiu-se esse ponto de inflexão do sexto para o sétimo

decil como ponto de corte para a renda do trabalho principal (gráfico 1), o que corresponde a um escopo de 60% dos trabalhadores brasileiros, do ponto de vista da oferta de trabalhadores, que ganham até R\$1.200 como renda do trabalho principal.

Ao se aplicar mais um filtro para excluir trabalhadores que recebem mais de R\$1.200 no trabalho principal, obtém-se o total de quase 61 milhões de trabalhadores. Sob este recorte de 60% dos trabalhadores brasileiros, a soma dos salários do trabalho principal perfaz apenas 26% da soma da renda na atividade principal de todos os trabalhadores do país (tabela 3).

Gráfico 1 – Variação do valor de corte por decil da renda do trabalho principal.



Fonte: Microdados PNAD 2014, IBGE.

Mais difícil que traçar esse escopo de 61 milhões de pessoas que participam da economia popular pela ótica do consumo é delimitar os que participam de empreendimentos populares, ou, pela ótica da demanda da economia popular por trabalhadores. Esses números são aqui traçados de forma ainda preliminar. Essa primeira análise da economia popular pela ótica da demanda por trabalhadores, combina microdados da PNAD com dados agregados do CENSO 2010 (IBGE, 2014). Dos trabalhadores autônomos, que somam 20 milhões (IBGE, 2014), apenas 18% do total tem CNPJ, são 17 milhões de autônomos sem CNPJ.

Em relação aos empreendimentos agrícolas, a análise da variável 9008 da PNAD (posição na ocupação da pessoa ocupada em empreendimento do grupamento agrícola no trabalho único ou principal da semana de referência) aponta para 6,5 milhões de trabalhadores em empreendimentos agrícolas⁶.

⁶ Variável 9008 da PNAD:

Conta própria nos serviços auxiliares: 216.590

Conta própria na agricultura, silvicultura ou criação de bovinos, bubalinos, caprinos, ovinos ou suínos: 2.519.822

Conta própria em outra atividade: 379.324

Empregador nos serviços auxiliares: 3.209

Empregador na agricultura, silvicultura ou criação de bovinos, bubalinos, caprinos, ovinos ou suínos: 51.135

Empregador em outra atividade: 1.778

Trabalhador não remunerado membro da unidade domiciliar: 1.571.227

Outro trabalhador não remunerado: 20.681

Trabalhador na produção para o próprio consumo: 1.664.365

Tabela 3 - PNAD 2014, variável 4706: Posição na ocupação no trabalho principal da semana de referência para pessoas de 10 anos ou mais de idade

Posição na ocupação	Percentual	Total
1. Empregado com carteira de trabalho assinada	34,54	21.038.308
2. Militar	0,15	89.424
3. Funcionário público estatutário	3,46	2.104.579
4. Outro empregado sem carteira de trabalho assinada	18,43	11.227.536
5. Trabalhador doméstico com carteira de trabalho assinada	2,86	1.741.225
6. Trabalhador doméstico sem carteira de trabalho assinada	6,73	4.096.788
7. Conta própria	20,93	12.746.854
8. Empregador	0,75	456.010
9. Trabalhador na produção para o próprio consumo	7,27	4.427.025
10. Trabalhador na construção para o próprio uso	0,20	121.811
11. Não remunerado	4,69	2.856.056
Total		60.905.616

Fonte: PNAD 2014, IBGE

Já para a posição no trabalho principal a soma das categorias 4, 7, 8, 9 e 10, aponta para 28,9 milhões de postos de trabalho, são 25 milhões de postos de trabalho remunerados (tabela 3). Estes números preliminares delineiam a dimensão ôntica da economia popular no Brasil, 60 milhões de trabalhadores pela ótica do consumo, ou oferta de trabalho; e aproximadamente 35 milhões de postos de trabalho criados.

Em relação aos quase 10 milhões de trabalhadores em situação de pobreza (IBGE, 2014), numa lógica de políticas públicas eles seriam antes foco das bem sucedidas políticas de superação da pobreza (Barbosa; Oliveira 2013) que os condicionem a participar da economia de forma digna.

Conclusão

Este artigo esboça elementos preliminares de uma agenda de pesquisa ampla. O argumento se sustenta, no plano teórico, nos debates em torno da Economia Política do desenvolvimento. Aponta-se a necessidade de uma abordagem epistemológica heterodoxa para que possamos avançar na compreensão da economia popular. A construção conceitual parte do conceito elaborado na década de 1990, que se liga às teorias do desenvolvimento em um esforço para situar o debate em contexto mais amplo e consolidado nas ciências sociais.

Aponta-se que aproximadamente 35 milhões de postos de trabalho são gerados pela economia popular, e que 60 milhões de trabalhadores estão potencialmente ligados à sua dinâmica devido ao caráter precário dos postos de trabalho nos decís inferiores de renda do trabalho.

As considerações epistemológicas e teóricas deste artigo apresentam um caminho possível para se avançar na compreensão da economia popular, numa postura intelectual aberta ao aporte de outros pesquisadores. Trata-se de uma agenda de pesquisa tão necessária quanto complexa. Como este artigo apresenta parte dos resultados de minha pesquisa de doutorado em andamento, críticas e sugestões serão bem vindas. Ainda mais bem vindos serão pesquisadores que queiram embarcar nesta agenda de pesquisa. A amplitude e desconhecimento em relação à dinâmica da economia popular indica vasto campo de trabalho para pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento.

Referências

- AYLESWORTH, Gary, "Postmodernism", The Stanford Encyclopedia of Philosophy (Spring 2015 Edition), Edward N. Zalta (ed.), URL = <<https://plato.stanford.edu/archives/spr2015/entries/postmodernism/>>.
- BARBOSA, Thiago. Inovação em políticas sociais e conhecimento do trabalhador local. In *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 5, n.2, p. 161-179, 2015.
- BARBOSA, Thiago. Proteção social no século XXI: condicionantes sistêmicos, políticas nacionais e as experiências regionais de União Européia e Mercosul. In *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, v. 2, p. 160-174, 2012.
- BARBOSA, Thiago; OLIVEIRA, Mayra. La politique sociale du Brésil au XXI siècle. In Genevey, Remi; Pachauri, Rajendra; Tubiana, Laurence. *Réduire les inégalités: un enjeu de développement durable*. Paris: Armand Colin, 2013.
- BARBOSA, Thiago. V. ; GESTEIRA, Luis; GARCIA, Ronaldo; AMORIM, Ricardo. In MDS. *Fome Zero, Uma História Brasileira*. Brasília: MDS, 2010. v. 3.
- CARRARA, Angelo. A população do Brasil, 1570–1700: uma revisão historiográfica. In *Revista Tempo*, 2014 v20.
- CASSIOLATO, José; LASTRES, Helena; STALLIVIERI, Fabio (Orgs). Arranjos Produtivos Locais: uma Alternativa para o Desenvolvimento - Experiências de Política. Rio de Janeiro: Redessist, E-papers, 2009.
- CERVO, Amado. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008
- CORAGGIO, José. Para pensar las nuevas economías. Conceptos y experiencias em América Latina. In SANTOS, Boaventura; CUNHA, Tereza (Orgs). *Other Economies*. Coimbra, 2015, vol. 3.
- _____. *Desarrollo humano, economía popular y educación*. Buenos Aires: Instituto de Estudios y Acción Social, Aique Graupo, 1995.
- CROCE, Marcus. *A economia do Brasil no século XIX*. XI Congresso brasileiro de história econômica. 2015.
- CUNHA, Euclides. *Os sertões*. São Paulo: Ediouro, 2003 (primeira edição 1902).
- FAUSTO, Bóris. História do Brasil. São Paulo: USP, 1995.

FILHO, Genauto Carvalho da França. Terceiro Setor, Economia Social, Economia Solidária e Economia Popular: traçando fronteiras conceituais, In *Revista Bahia Análise & Dados*. Salvador: SEI v12 n.1 p.9-19, junho 2002.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Nacional. 1985.

_____. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HESPANHA, Pedro *From the Expansion of the Market to the Metamorphosis of Popular Economies*. Coimbra: RCCS, 2009.

IBGE. *Sinopse do Censo Demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. Pesquisa Nacional por Amostra de Domínios. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

ICAZA, Ana; TIRIBIA, Lia. Economía popular. In: CATTANI, Antonio (org.) *La outra economia*. Porto Alegre: Editora Vera Vaz, Fundación OSDE, 2004.

ICAZA, Ana; TIRIBA, Lia. Economia popular. In Hespanha, Pedro [et al.]. *Dicionário internacional da outra economia*. Coimbra: Almedina, 2009

MARX, Karl. *Capital. A Critique of Political Economy. Volume III The Process of capitalist production as a whole*. Nova Iorque: International Publishers, 1996 (1894)

MARCONDES, Renato. O mercado brasileiro do século XIX: uma visão por meio do comércio de cabotagem. In *Revista de Economia Política*, vol. 32, nº 1 (126), pp. 142-166, janeiro-março/2012.

NYSENS, Marthe; LINDEN, Bruno EMBEDDEDNESS, COOPERATION AND POPULAR-ECONOMY FIRMS IN THE INFORMAL SECTOR In *Journal of Development Economics*, 2000, vol. 61, issue 1, 175-204

OLIVEIRA, Francisco. Crítica à razão dualista: o ornitorrinco. São Paulo: Boitempo, 2003. 1ªed

PLATÃO. *A República*. Lisboa: Calouste Gulbenkian, 2001. 9 edição

REMES, Paulina *Neoplatonism*. Stockfield: Acumen, 2008.

RODRÍGUEZ, Octávio. Furtado e a renovação da agenda do desenvolvimento. In: Saboia, João; Carvalho, Fernando (orgs.) *Celso Furtado e o século XXI*. Rio de Janeiro: IE/UFRJ; Manole, 2014.

SANTOS, Milton. Da totalidade ao lugar. São Paulo: USP, 2005.

SINGER, Paul. *Uma utopia militante: repensando o socialismo*. Perópolis: Vozes, 1998.

WALLERSTEIN, Immanuel. *After Liberalism*. New York: New Press, 1995.

ZAMBERLAN, Fábio. A qualificação do trabalho na indústria: evolução e conceitos. Tese D.Sc., COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil, 1987.

ZAOUAL, Hassan. *Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós global*. Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.

Artigos de jornais e revistas

The Economist. *Why the Yakuza is not illegal?* 30 de setembro de 2015. <https://www.economist.com/blogs/economist-explains/2015/09/economist-explains-20>

Globo. *Investigação revela que grandes comerciantes do RJ estão no mercado negro de cargas roubadas*. 27 de novembro de 2017.

Composição:

Jackson do Pandeiro / Pedro Melodia (Disco: Cantando de Norte a Sul, 1961)

<https://letras.mus.br/jackson-do-pandeiro/257604/#radio:jackson-do-pandeiro>

Aspectos da nova lei de finanças públicas

Leandro Freitas Couto <leandro.couto@gmail.com>

O PLS n.º 229, de 2009, denominado Nova Lei de Finanças, integra a Agenda 15 do Executivo Federal. Esse Projeto trata das normas gerais sobre o planejamento, orçamento, fundos, controle e avaliação na administração pública, propondo-se a revogar a Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que ainda disciplina a elaboração do orçamento federal.

O Projeto de Lei n.º 229, de origem do Senado Federal, foi aprovado naquela Casa na forma de Substitutivo apresentado pelo Senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES) na Comissão de Assuntos Econômicos. Posteriormente, foi enviado em 21 de julho de 2016 para apreciação pela Câmara Federal. Nesta Casa Legislativa foi renomeado como PLP n.º 295, de 2016. O presidente da Câmara determinou a instalação de uma Comissão Especial para análise do PLP. Embora até o momento essa Comissão não esteja em funcionamento, inclusive não havendo indicações de membros por parte dos partidos, por tratar-se de agenda prioritária do executivo e tratar de tema central para o Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal – SPOF, é fundamental aprofundar o debate sobre seu teor.

O objetivo dessa comunicação é, em primeiro lugar, discutir alguns aspectos referentes à planejamento e avaliação e algumas de suas interfaces com o processo orçamentário. Para além disso, a intenção é estimular que os servidores que atuam na área também atuem nesse debate.

Primeiras análises

O objetivo explícito do PLP é aprimorar a gestão pública de forma a elaborar e executar orçamentos equilibrados e realizáveis, procurando aproximar os orçamentos da real capacidade financeira dos entes da Federação. Nesse sentido, o PLP procura promover a responsabilização dos agentes públicos pelas despesas públicas, assim como aprimorar os instrumentos de controle e de contabilidade pública de forma a adequá-los à situação financeira e patrimonial de cada ente federativo.

Do ponto de vista do conteúdo, especificamente nas áreas de planejamento, orçamento e avaliação, o PLP aprovado no Senado apresenta lacunas e sobreposições relevantes que devem ser reconsideradas na versão final do projeto a ser apreciado pela Câmara Federal. A linha geral, no entanto, é clara: diminuir a importância do plano plurianual como instrumento de planejamento de médio prazo e fortalecer os elementos da política fiscal.

Destaca-se, de um lado, uma concepção limitada do processo de planejamento governamental, pois a definição do planejamento do setor público do PLP não incorpora o processo de orçamentação ou de definição alocativa dos recursos públicos. Ou seja, o PLP não apresenta dispositivos que criem vinculação entre o processo de planejamento e o orçamento. Desta forma, o planejamento da administração pública ficará fragilizado. De outro lado, o PLP entra em detalhes desnecessários, como a definição de conceitos que já estão plenamente considerados nas leis que instituem os planos plurianuais de cada período.

Além disso, há proposta de alteração da data de envio do Plano Plurianual ao Congresso Nacional para o dia 30 de abril do primeiro ano do mandato presidencial. Embora, essa novidade do PLP n.º 295 traga o benefício de produzir maior alinhamento com o PLDO – cujo prazo de entrega também foi alterado para a mesma data –, pode fragilizar ainda mais o Plano como orientador das peças orçamentárias. Isso em razão da escassa viabilidade do executivo construir um plano consistente em menos de quatro meses de trabalho efetivo.

Não se trata, pois, apenas de uma definição de prazos, mas uma discussão mais ampla a respeito das funções de planejamento às quais se pode e se pretende atribuir ao PPA. Nessa linha, o papel do Plano como instrumento para o fortalecimento da participação social no planejamento estaria comprometido. Da mesma forma, para além da regionalização das diretrizes, objetivos e metas, exigida na Constituição, a vertente territorial do planejamento, que inclui a cooperação federativa a partir do PPA, também seria dificultada. Ademais, a própria elaboração de programas e a identificação de projetos de investimentos plurianuais prioritários exige, por si só, um amplo esforço de envolvimento de diversos atores governamentais, em um processo cuja governança é complexa e, com a redução de prazo, seria ainda mais complicado.

A aplicação dos dispositivos do projeto de lei em análise para Estados e Municípios ainda tende a ser mais grave, dada as conhecidas limitações e capacidades estatais dos entes subnacionais. De outra parte, se perde a oportunidade do experimentalismo e a inspiração de experiências exitosas que, em alguns casos, diante da morosidade do governo federal, são oferecidos por estados e municípios. Vale lembrar a implementação do orçamento participativo no Brasil, que se iniciou na escala municipal, ou a gestão estratégica de projetos prioritários em articulação com o PPA, como experiência exitosa de planejamento na escala estadual.

Ademais, deve-se ressaltar a contradição desse dispositivo do PLP com outras iniciativas legislativas do Poder Executivo, com o projeto de Lei de Governança Pública (PL 9163/2017) e o Decreto

9.203/2017, que institui, entre outros, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, com horizonte de 12 anos, a ser revisto a cada quatro anos, acompanhando a elaboração do PPA. Além de tornar o exercício de construção do Plano Plurianual ainda mais complexo, inviabilizando sua entrega em 30 de abril, também vai de encontro a outro dispositivo proposto no PLS 229/2009, a saber, um anexo de política fiscal com projeções de 10 anos que demonstrem a viabilidade de uma gestão fiscal responsável. Entende-se, nesse caso, que o PLP 295 deveria trazer alguns instrumentos previstos no PL 9163/2017 que pretendem regulamentar o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, disposto no art. 174 da Constituição Federal.

Além disso, passaria também a constar do PPA um anexo de política fiscal para os quatros anos de sua vigência. Da mesma forma, indica que a LDO teria um anexo de metas fiscais para o ano a que se refere, e mais quatro exercícios financeiros. Nesse caso, a LDO passa a ter um horizonte maior que o Plano. Nesse ponto, propõe uma alteração na LRF, ampliando o prazo de exigibilidades de metas de resultado primário e nominal constantes no Anexo de Metas Fiscais que, atualmente, engloba apenas ao exercício a que se refere a lei e aos dois exercícios subsequentes.

Nessa mesma linha, diminuindo o papel do PPA no planejamento de médio prazo do país, em contrapartida ao peso conferido à LDO, o PLP dá destaque aos investimentos plurianuais na LDO e LOA. No entanto, não faz referência ao tratamento desses investimentos no PPA. Ao mesmo tempo em que abre caminhos para uma plurianualidade orçamentária, não explicita a sua relação com o principal instrumento de planejamento de médio prazo. Por outro lado, ao contrário do que ocorre hoje, o PLP veda a alteração do PPA pela LDO e LOA.

Vale salientar também que o PLP cria barreiras para a execução de restos a pagar, estabelecendo prazos limites, que variam de acordo com o tipo de despesa. Despesas correntes poderiam ser pagas até o final de março do ano subsequente, enquanto despesas de capital até o final de junho – exceto dos investimentos plurianuais, às quais se estenderiam por até dois anos. Condiciona ainda a inscrição de restos a pagar à disponibilidade de saldo financeiro de recurso vinculado à respectiva despesa, no final do exercício financeiro, o que limita a sua realização e pode dificultar a implementação das políticas públicas.

É fundamental considerar que, atualmente, os “Restos a Pagar” funcionam como mecanismo de plurianualidade orçamentária no Brasil, flexibilizando o princípio da anualidade. Isso é relevante na medida em que temos hoje uma média superior a três anos para execução do gasto público. Ainda assim, deve-se reconhecer a necessidade de mecanismos para aperfeiçoar seu funcionamento, ainda mais quando da introdução de novos instrumentos, como o tratamento dado pelo PLP 295 aos investimentos plurianuais. Nessa linha, seria recomendável estruturar proposta de escalonamento à aplicação de restrições à inscrição e processamento dos restos a pagar.

O projeto de lei ainda altera substancialmente o processo de estimativa de receitas. A previsão de receitas constante na LOA deverá ser igual às receitas previstas na LDO ou, quando essa ainda não tiver sido votada no momento envio do PLOA ao Congresso, a estimativa de receitas constantes no PLOA deve ser igual às do PLDO, enviado em 30 de abril. Caso haja identificação de ampliação da receita durante a tramitação do PLOA no Congresso, os valores correspondentes apenas poderão ser incorporados em reserva de contingência. Esse procedimento engessa o exercício de previsão de receitas que, quanto mais próximo do horizonte temporal a que ele se referencia, maior a probabilidade de acerto.

Em contrapartida, o PLP mantém o baixo grau de transparência e não faz referência a exigibilidade de avaliação periódica dos recursos públicos alocados mediante “renúncias de receitas” (gastos tributários). Em complemento, abre margem para desvinculação de receitas de fundos públicos, de quatro em quatro anos, por ato discricionário do Poder Executivo. Assim, recursos não executados podem ser retirados dos fundos específicos e serem redirecionados para outras despesas, como pagamento de dívidas, sem necessitar de aprovação pelo Congresso.

O PLP também traz um capítulo específico sobre avaliação de programas, no qual traz diretrizes e objetivos gerais para sua realização. O projeto de lei não dialoga com a normativa vigente que rege os processos de avaliação de políticas públicas já instituídos, sem representar qualquer avanço no ciclo de planejamento. Não contribui para aumentar a incidência dos processos avaliativos, seja de programas ou políticas, no processo alocativo orçamentário e financeiro, que tampouco é discutido. Seria preciso articular o processo avaliativo com mudanças na estrutura de governança do processo orçamentário que garanta maior responsividade e coordenação.

Da mesma forma, o PLP é silente quanto aos processos de participação social e não faz referência à possibilidade de cooperação federativa na avaliação dos programas, embora anuncie que o processo de planejamento será caracterizado pela participação da sociedade em todas as suas fases.

A principal inovação do capítulo referente à avaliação dos programas é a abertura para participação de especialistas e instituições externas. Entretanto, o PLP não explicita mecanismos para esse procedimento, sendo necessário determinar dispositivos para normatizar e coordenar essa participação.

Por fim, ainda que não constituam matéria referente a planejamento e avaliação de políticas públicas, núcleos temáticos desta comunicação, cabe ressaltar como merecedores de atenção especial, dado sua importância para a dinâmica das finanças públicas, os dispositivos referentes à hipótese de pagamento antecipado, antes mesmo da liquidação da despesa (art. 39).

Também merece atenção o tratamento reservado a “renúncia de receitas” (art. 65) e a concessão de subsídio financeiro e creditício (art. 41). Nos dois casos, há que se considerar a oportunidade para estabelecimento de regras garantidoras de maior transparência fiscal e orçamentária das despesas, a exigência de estudos que fundamentem os propósitos que justificam a concessão dos benefícios,

bem como o estabelecimento de procedimento de avaliações periódicas dos impactos dos benefícios concedidos sobre os objetivos que fundamentaram a sua concessão, sendo exigido que tais estudos e avaliações (devidamente acompanhado das suas metodologias) sejam disponibilizados em sites abertos ao acesso público.

Conclusão

O PLP n.º 295 apresenta o aspecto meritório de buscar o aprimoramento da gestão pública no sentido de elaborar e executar orçamentos equilibrados e realizáveis, procurando aproximar os orçamentos da real capacidade financeira dos entes da Federação. Entretanto, apresenta aspectos que devem ser mais debatidos e aprimorados, centrados, resumidamente, em 3 grandes temas.

O primeiro diz respeito ao papel concebido ao principal instrumento de planejamento de médio prazo constitucionalmente instituído, o Plano Plurianual. A perspectiva na qual se insere o PLP 295 é de limitação da função do PPA no processo de planejamento e orçamento. É preciso questionar quais as funções que o PPA exerce atualmente, quais poderia exercer e como o projeto de lei contribui para essa evolução.

Em segundo lugar, o PLP se apresenta como mais um elemento de reforço dos mecanismos de controle fiscal brasileiro. Sem negar sua importância, ao contrário, entende-se necessário que esse movimento seja equilibrado com um processo de aumento das capacidades de ação pública, no planejamento e implementação das políticas públicas. O próprio caráter da LDO como instrumento fiscal, extremamente relevante, não pode deixar de ser complementado com a sua função de vinculação entre PPA e LOA, principalmente no que tange à definição das prioridades e dos investimentos plurianuais, que ganham uma nova dimensão na nova lei.

Por fim, é preciso ainda refletir sobre o processo de governança orçamentária. Alguns aspectos fundamentais que são tratados na proposta exigem maior reflexão. A participação do Congresso na previsão de receitas, por exemplo, é diminuída. Não se avança na vinculação entre processos avaliativos e alocativos, o que fragiliza a relação entre planejamento e orçamento. Essa relação está na essência do SPOF e da carreira de planejamento e orçamento e precisa ser considerada em grau máximo de atenção.

