

análise de conjuntura

Agricultura

ANTONIO CARLOS LIMA NOGUEIRA

Mercado de Trabalho

VERA MARTINS DA SILVA

temas de economia aplicada

Distorcer para Não Reformar

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI

Tecnológicos por Definição: a Economia Política de Harold Innis e Dallas Smythe na Teoria da Comunicação Canadense

JULIO LUCCHESI MORAES

Abertura Política, Redemocratização e Política Fiscal: o Papel da Constituição Federal de 1988 Sobre o Processo Orçamentário e a Decisão de Gasto

ELSON RODRIGO DE SOUZA SANTOS

Evolução Histórica do Estado de Bem-Estar Social no Brasil e na Espanha a Partir da Redemocratização: um Estudo Comparativo

CAMILA STEFFENS

Relatório de Indicadores Financeiros

NEFIN-USP

economia & história

Augusto Olympio Viveiros de Castro e a "Academia de Altos Estudos" do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro: os Primórdios da História Tributária Nacional

LUCIANA SUAREZ LOPES

p. 3 Antonio Carlos Lima Nogueira analisa o relatório sobre o desempenho do PIB do agronegócio no Estado de São Paulo referente a 2016, com a participação de cada etapa produtiva.

p. 7 Vera Martins da Silva discute alguns dados do mercado de trabalho brasileiro, como taxa de desocupação, rendimento médio do trabalho e saldo de geração de empregos formais.

p. 11 Rogério Nagamine Costanzi rebate alguns argumentos utilizados por aqueles que são contrários a uma reforma no sistema previdenciário.

p. 18 Julio Lucchesi Moraes discute a Teoria da Comunicação dentro da Economia Política Canadense com enfoque em dois autores locais: Harold Innis e Dallas Smythe.

p. 23 Elson Rodrigo de Souza Santos analisa a relação entre a abertura política e redemocratização sobre a condução do processo orçamentário e decisão de gasto.

p. 28 Camila Steffens apresenta, através de revisão de literatura, o desenvolvimento das políticas de bem-estar social no Brasil e na Espanha a partir da redemocratização até as configurações atuais.

p. 35 O Núcleo de Economia Financeira da USP apresenta a evolução dos valores de quatro tipos de carteiras, do *dividend yield*, do *short interest* e do índice de volatilidade futura esperada para o mercado acionário brasileiro.

p. 39 Luciana Suarez Lopes faz um relato sobre a atuação pioneira de Augusto Olympio Viveiros de Castro no estudo do sistema tributário brasileiro.

Observatório do Emprego e do Trabalho

O Observatório do Emprego e do Trabalho oferece aos formuladores de políticas públicas um conjunto de ferramentas inovadoras para aprimorar as possibilidades de análise e de compreensão da evolução do mercado de trabalho.

O Observatório inova a análise do mercado de trabalho em dois aspectos importantes. Primeiro, utiliza um conjunto de indicadores novos, especialmente criados pelos pesquisadores da FIPE, os quais juntamente com indicadores mais conhecidos e tradicionais permitirão um acompanhamento mais detalhado do que ocorre no mercado de trabalho. Segundo, porque estes indicadores podem ser utilizados tanto para analisar o mercado como um todo, quanto para analisar aspectos desagregados do mercado como, por exemplo, uma ocupação ou um município. São indicadores poderosos, que oferecem uma visão de curto prazo e também podem formar uma série histórica. O conjunto de indicadores pode ser usado para acompanhar tanto as flutuações decorrentes das alterações conjunturais de curto prazo quanto as evoluções estruturais de longo prazo. Mensalmente é divulgado um Boletim que apresenta um resumo do que ocorreu no mercado de trabalho do Estado. As bases de dados que originam as informações divulgadas pelo Observatório são: a) CAGED (MTE); b) RAIS (MTE); c) PNAD (IBGE).

O Observatório do Emprego e do Trabalho foi desenvolvido e é mantido em conjunto pela Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Governo do Estado de São Paulo (SERT) e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da USP (FIPE).

Para saber mais, acesse:

<http://www.fipe.org.br/projetos/observatorio/>

INFORMAÇÕES FIPE É UMA PUBLICAÇÃO MENSAL DE CONJUNTURA ECONÔMICA DA FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS – ISSN 1678-6335

Conselho Curador

Juarez A. Baldini Rizzieri
(Presidente)
Andrea Sandro Calabi
Denisard C. de Oliveira Alves
Eduardo Amaral Haddad
Francisco Vidal Luna
Hélio Nogueira da Cruz
José Paulo Zeetano Chahad
Simão Davi Silber
Vera Lucia Fava

Diretoria

Diretor Presidente
Carlos Antonio Luque
Diretora de Pesquisa
Maria Helena Garcia
Pallares Zockun
Diretor de Cursos
José Carlos de Souza
Santos

Pós-Graduação

Márcio Issao Nakane
Secretaria Executiva
Domingos Pimentel
Bortoletto
Conselho Editorial
Heron Carlos E. do
Carmo
Lenina Pomeranz



Luiz Martins Lopes
José Paulo Z.
Chahad
Maria Cristina
Cacciamali
Maria Helena G.
Pallares Zockun
Simão Davi Silber

Preparação de Originais e Revisão

Alina Gasparello de
Araujo <http://www.fipe.org.br>

Editora-Chefe
Fabiana F. Rocha

Produção Editorial
Sandra Vilas Boas

análise de conjuntura



Agricultura: o Agronegócio no Estado de São Paulo em 2016

ANTONIO CARLOS LIMA NOGUEIRA (*)

A análise agregada do agronegócio, considerando as etapas de insumos, agropecuária, agroindústria e serviços, tem valor para agentes públicos e privados relacionados com essas atividades e investidores em busca de oportunidades no setor. Essa informação tem sido oferecida pelo Centro de Estudos Avançados em Economia Aplicada (CEPEA) da Esalq-USP, por meio de levantamentos com metodologia própria. Este artigo analisa o relatório sobre o desempenho do PIB do agronegócio no Estado de São Paulo referente a 2016, com a participação de cada etapa produtiva. O método avalia a renda real gerada em cada segmento por meio do valor adicionado, que por sua vez é medido a preços de mercado.

O valor total do PIB do agronegócio paulista somou R\$ 276,7 bilhões, o

que representa um crescimento de 7,2% em relação a 2015. Trata-se de um resultado impressionante, considerando-se a queda de 3,6% no PIB nacional agregado. Inicialmente, cabe destacar a predominância das etapas de serviços, com 43%, e da indústria pós porteira (processamento), com 41% no PIB do agronegócio, enquanto a produção agropecuária responde por 11% e a indústria pré porteira (insumos) tem 5%. A relevância do segmento de serviços indica o desenvolvimento dos mercados, o que permite a especialização das atividades de suporte. A presença da agroindústria de processamento revela aspectos tecnológicos e a proximidade com os canais de distribuição e o consumidor, dada a concentração populacional do Estado.

A seguir, passamos a analisar o PIB de cada setor do agronegócio. No setor de insumos, o ramo agrícola é responsável por R\$ 9,6 bilhões, que representa 63% do valor total. Nessa parcela do ramo agrícola, o segmento líder é o de defensivos, com 39%, seguida pela área de fertilizantes, com 24%, e produção de máquinas e equipamentos agrícolas, com 16%. Essa distribuição, que reflete o perfil dos custos de produção do agricultor, indica um excesso de gastos com defensivos, que pode ser decorrente dos preços dos produtos, da alta incidência de pragas e doenças ou do uso exagerado dos defensivos. A terceira razão seria a mais preocupante, tendo em vista os riscos à sustentabilidade ambiental da atividade e à saúde dos trabalhadores rurais e consumidores.

O ramo da pecuária responde por R\$ 5,6 bilhões no PIB do setor de insumos, com 37% do total. O segmento de maior peso é o de alimentos para animais, com 50%, seguido de medicamentos, com 36% e fertilizantes, com 4%. Neste caso, temos uma distribuição de custos do agricultor aparentemente aceitável, visto que a maior parcela decorre da alimentação dos animais, com a aquisição de rações e suplementos que podem apresentar elevada oscilação de preços. Por outro lado, a participação relativamente menor dos fertilizantes indica um potencial de melhoria na gestão da pecuária, visto que a preservação da fertilidade dos solos pode aumentar a disponibilidade de pasto e assim reduzir justamente os gastos com a alimentação dos animais.

Em termos agregados o PIB de insumos apresentou um crescimento de 3,0% em relação ao ano anterior, atingindo R\$ 15,6 bilhões. Comparando os ramos agrícola e pecuário, vemos que o primeiro cresceu 0,2%, enquanto o segundo apresentou uma elevação de 8,5%. Essas diferenças podem revelar temas para debates acadêmicos ou entre os agentes do setor sobre as perspectivas de evolução futura. Os fatores que podem influir são a lucratividade nos ramos agrícola e pecuário, as condições do mercado e preços de terras agrícolas e as possibilidades de alterar a distribuição dos gastos com insumos como forma de aumentar a eficiência produtiva.

No setor de agropecuária o PIB atingiu R\$ 30,0 bilhões, resultado de um crescimento de 19% em relação a 2015. O desempenho foi obtido com a participação de 78% do ramo agricultura e 22% do ramo pecuária. Além da predominância na participação, a agricultura apresentou um crescimento de 24% no ano, superior à elevação de 4,2% da pecuária. Para analisar as razões desse desempenho, o relatório identifica os principais produtos de cada ramo.

No ramo agricultura, a cana-de-açúcar é o principal produto, com 55% de participação, seguida pela laranja, com 11%, e a soja, com 6%. Segundo os autores do relatório, a cana-de-açúcar, que apresentou crescimento de 21% na renda gerada, teve um ano de 2016 bastante favorável. Para eles, “as boas condições climáticas e de solo tiveram bons reflexos na produção e as condições favoráveis de mercado do etanol e do açúcar aqueceram o segmento como um todo”. Com relação à laranja, que apresentou elevação de 36% na geração de renda, os autores afirmam que “preços maiores impulsionaram o faturamento”. O documento informa que “a menor oferta dessa safra e a previsão de baixos estoques de suco na indústria para o fim da temporada elevaram a demanda por parte das processadoras”. Com isso, “tanto no segmento industrial como no mercado *in natura* os preços foram recordes na citricultura”.

No ramo pecuária, o principal produto é a bovinocultura de corte, com 37% da renda gerada, seguida pela produção de ovos, com 24%, e pela avicultura de corte, com 19%. Apesar de ocupar a primeira posição na pecuária, a bovinocultura de corte apresentou uma queda de 8% na renda. Para os autores do relatório, a queda estimada foi resultado de preços e produção em baixa. No caso das cotações, a queda resultou de um enfraquecimento da demanda interna no segundo semestre de 2016. O segmento de ovos observou uma elevação de 24% na renda. Conforme o relatório, isso ocorreu em decorrência de elevação de preços e da produção. Para os autores, os produtores conseguiram repassar parte dos custos para o comprador atacadista/varejista, que por sua vez manteve o volume de compras mesmo com valores maiores. A justificativa apresentada no documento é que, com as carnes em patamares elevados, a demanda por ovos esteve aquecida.

O setor de agroindústria em São Paulo atingiu um PIB de R\$ 113,1 bilhões, resultado de um crescimento de 5,7% em relação ao ano anterior. Para esse desempenho, houve a participação de 88% do ramo agricultura e 12% do ramo pecuária. A evolução em relação ao ano anterior também indica um desempenho superior no ramo da agricultura, com 6,3%, enquanto o ramo da pecuária cresceu 1,6%. Ainda que seja inferior ao desem-

penho da agropecuária, o resultado obtido pela agroindústria ainda é relevante, tendo em vista a situação precária da indústria em geral no País durante o mesmo período. A seguir, avaliamos as principais atividades nos ramos de agricultura e pecuária do setor de agroindústria.

No ramo agricultura, as principais atividades de agroindústria foram relacionadas ao açúcar, com 21% de participação, bebidas, com 13%, etanol, também com 13% e papel, com 12%. Segundo os autores do relatório, “a produção de açúcar tem sido a maior responsável pela melhora de ânimos na atividade canavieira”. O relatório informa que os preços do produto têm mostrado forte recuperação, favorecendo a margem de lucro das unidades de produção. Os preços internos refletem a alta no mercado internacional, que indicam expectativas de déficit global da *commodity*. Com isso, esse segmento experimentou um crescimento de 47% na renda gerada em relação ao ano anterior.

No caso do etanol, observou-se uma elevação de 6% na geração de renda, inferior à observada para o açúcar. Esse movimento ocorreu em um contexto de adaptação do mercado à nova política de preços de combustíveis da Petrobras com maior aderência às cotações internacionais do petróleo. Ainda que tenha ocorrido uma recuperação no preço do petróleo, o impacto nos preços da gasolina no Brasil

foi atenuado pela valorização do real em relação ao dólar. Por outro lado, o baixo nível de atividade econômica durante o ano de 2016 não favoreceu o aumento da demanda por etanol.

O desempenho do ramo pecuária no setor de agroindústria do Estado de São Paulo foi produzido principalmente pelas atividades de laticínios, com participação de 42%, abate de bovinos, com 32% de participação e calçados de couro, com 11%. O segmento de laticínios experimentou um crescimento de 16% sobre o ano anterior. Segundo os autores do relatório, esse desempenho foi obtido com expressiva elevação dos preços, visto que a produção recuou 1,5% no Estado. O relatório informa que “no caso das cotações, seguindo o movimento do leite pago ao produtor, a elevação dos preços dos derivados relacionou-se à menor produção de matéria-prima”.

Na atividade de abate de bovinos ocorreu uma queda de 8,4% no faturamento, em um ambiente marcado por menores preços e produção. Os autores do relatório observam que, para as cotações, ainda que a média dos dez primeiros meses de 2016 tenha sido inferior ao mesmo período do ano anterior, os preços se mantiveram estáveis durante o ano. Diante da menor oferta nacional decorrente da reduzida disponibilidade de animais para abate, observou-se a alta das cotações em alguns meses

do ano. No mercado nacional, a crise econômica limitou o poder de compra do consumidor, o que afetou negativamente a demanda dos cortes mais caros, enquanto elevou a procura por cortes mais baratos, como o dianteiro. Esse processo limitou maiores elevações dos preços da carne.

O setor de serviços para o agronegócio no Estado de São Paulo apresentou um crescimento de 6,4% no faturamento sobre o ano anterior, atingindo um valor de R\$ 118,4 bilhões em 2016. Neste setor, o ramo agricultura foi responsável por 79%, com R\$ 94 bilhões, enquanto o ramo pecuária representou 21%, com R\$ 24,4 bilhões. Cabe destacar que os serviços relacionados ao ramo agricultura apresentaram um crescimento de 7,6%, enquanto os serviços para a pecuária aumentaram em 2,0%. Para este setor, são apresentados os resultados com a agregação de agricultura e pecuária para os diversos segmentos.

Os principais segmentos no setor de serviços foram o comércio, com 20% de participação, instituições financeiras e seguro, também com 20%, serviços imobiliários e alugueis, com 14%, serviços prestados a empresas, com 12% e serviços de informação, com 12%. O desempenho do setor de serviços revela um potencial de desenvolvimento a ser explorado. Observa-se que as duas primeiras posições são ocupadas com serviços básicos, como

o comércio e serviços bancários. A seguir, temos os serviços imobiliários e de aluguéis, que poderiam se expandir com o crescimento do arrendamento de terras, visto que essa opção pode contribuir para a gestão dos ativos por parte dos produtores rurais, pela redução na imobilização de capital na aquisição de terras.

Na sequência, observamos que os serviços prestados às empresas, que podem incluir consultorias em tecnologia e gestão, apresentam potencial de expansão e poderiam contribuir para aprimorar a produtividade e os resultados dos empreendimentos agropecuários. Finalmente, temos os serviços de informação, no qual se observa um volume expressivo de inovações nas áreas de aplicativos para *smartphones*, internet das coisas, drones e serviços de geolocalização. Trata-se de um campo que precisa ser explorado mais intensamente pelos produtores dos ramos agrícola e pecuário.

A evolução do PIB agropecuário do Estado de São Paulo em 2016 revela uma situação positiva, visto que o nível de R\$ 277 bilhões é o mais elevado desde 2010, quando atingiu R\$ 273 bilhões. O setor observou um declínio até 2014, com o nível de R\$ 257 bilhões e desde então verifica-se uma rota de recuperação. O ramo agrícola segue predominante, com R\$ 227 bilhões, em relação à pecuária, com R\$ 50 bilhões. A predominância dos setores de agroindústria e serviços reflete o perfil de desenvolvimento do Estado. Além disso, cabe destacar a diversificação de produtos presente no setor, o que contribui para a redução de riscos e a possibilidade de adaptação a eventuais mudanças de conjuntura nos mercados consumidores nacionais ou externos, assim como problemas de redução na oferta de produtos agropecuários.

O agronegócio do Estado de São Paulo segue em condições de se desenvolver e atender aos diversos mercados, assim como responder

a uma eventual retomada da economia nacional, tendo em vista a estrutura presente de instituições de ensino e pesquisa com foco no agronegócio, elevada capacitação dos recursos humanos e oferta de serviços qualificados nas diversas áreas de apoio às cadeias produtivas. Pode-se considerar que a estrutura do agronegócio do Estado representa um modelo a ser analisado por gestores públicos de outras Unidades da Federação para possível adaptação às realidades locais e elaboração de políticas públicas para incentivar a diversificação em produtos e atividades no agronegócio.

() Pesquisador do PENSA USP - Centro de Conhecimento em Agronegócios.
(E-mail: aclimano@gmail.com).*

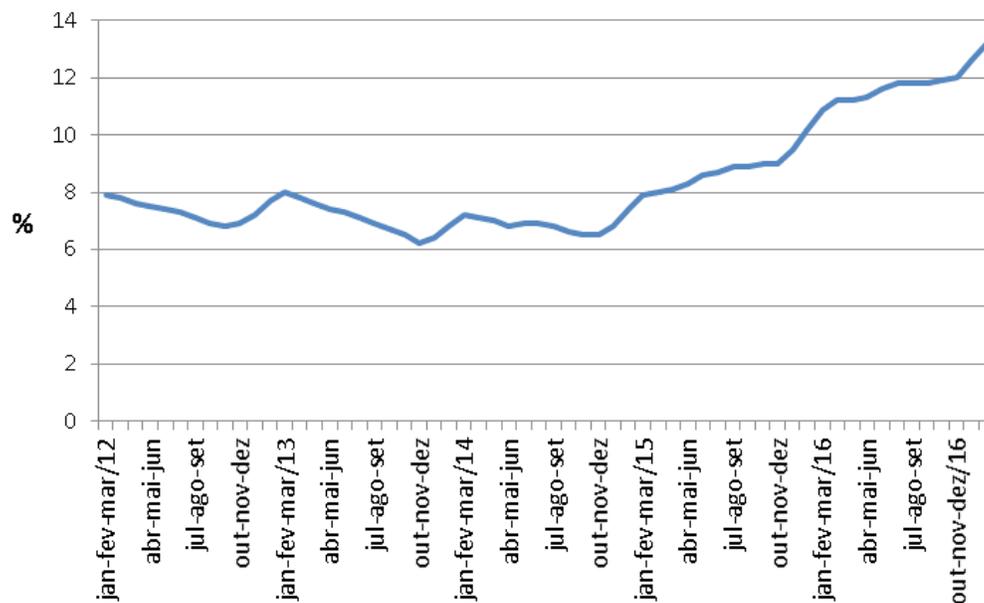
Mercado de Trabalho: Pequeno Respiro e Mudanças Institucionais à Vista

VERA MARTINS DA SILVA (*)

A conjuntura econômica continua difícil, especialmente para os trabalhadores que tendem a ser o grupo que mais demora para aproveitar os benefícios de uma recuperação lenta e escorregadia. Pelo menos, numa visão de mais longo prazo, são também aqueles que demoram mais para sofrer a perda de empregos e renda, dado o custo da desconstrução de trabalho no Brasil. Nesse contexto, as informações mais recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) refletem bem essa situação. A taxa de desocupação – o percentual de pessoas desocupadas

em relação ao número de pessoas na força de trabalho – na semana de referência da pesquisa, vem subindo continuamente. Passou de 10,2% entre dez/jan/fev de 2016 para 11,9% entre set/out/nov de 2016 e, o último dado oficial, para 13,2% entre dez/jan/fev de 2017, representando 13,5 milhões de pessoas desocupadas. O Gráfico 1 apresenta a evolução do indicador de desocupação do IBGE, mostrando o forte impacto negativo da recessão a partir de 2015 sobre o mercado de trabalho. Os números absolutos podem ser vistos no Gráfico 2.

Gráfico 1 – Taxa de Desocupação das Pessoas de 14 Anos ou Mais de Idade, na Semana de Referência

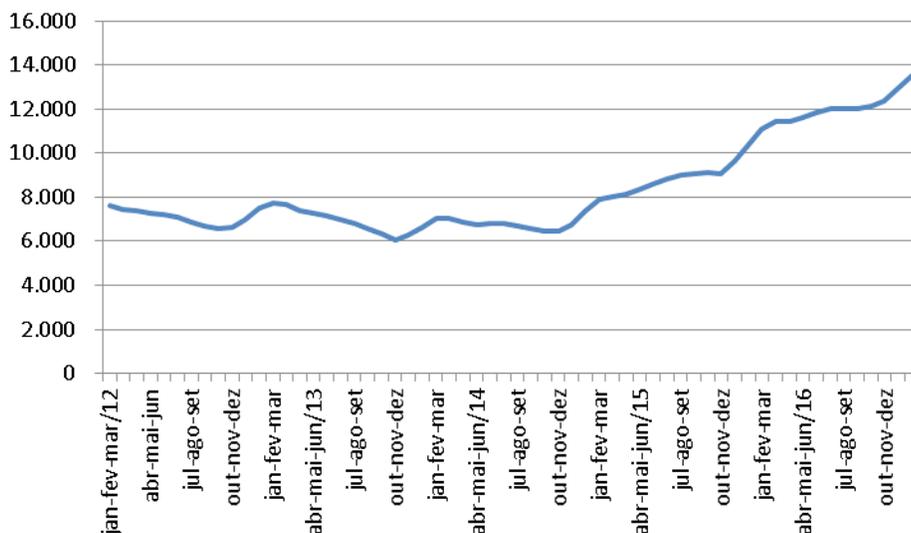


Fonte: PNADC, IBGE.

O contingente de desocupados aumentou em cerca de 6 milhões de pessoas em dois anos; sem dúvida, um estrago e tanto para o bem-estar do País. Nota-se que mesmo com a forte contração da economia, o rendimento médio mensal do trabalho tem apresentado uma tendência de crescimento ao longo dos trimestres do período 2012/2017. Isto indica que, apesar de tudo, há certa inércia na formação dos salários, o que envolve naturalmente considerações sobre os custos de contratação e descontração de empregados e a capacidade de alguns segmentos importantes de cate-

gorias empregatícias não só de manter mas até de aumentar seus rendimentos, mesmo em situações superadversas. Há que se considerar também que sempre há muito ruído sobre a dificuldade de contratação de empregados por parte das firmas, mesmo em períodos de crescimento econômico, em decorrência da falta de habilidades e conhecimentos minimamente razoáveis para permitir uma contratação eficaz, cuja causa estaria na desfuncionalidade do sistema educacional brasileiro, que tem deixado muito a desejar na formação de pessoas para o mercado de trabalho.

Gráfico 2 – Pessoas de 14 Anos ou Mais de Idade, Desocupadas nas Semana de Referência - em 1.000

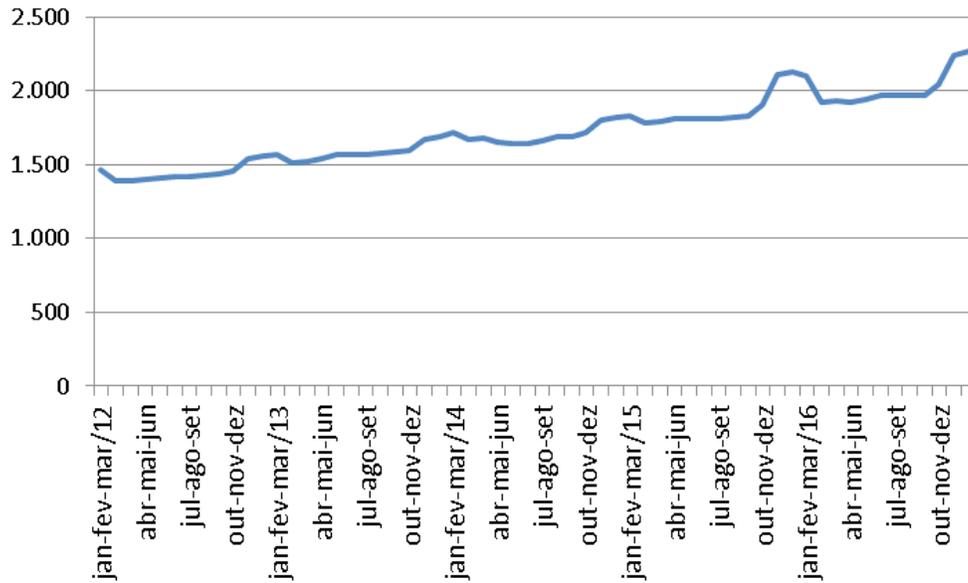


Fonte: PNADC, IBGE.

Uma ótima notícia no âmbito do mercado de trabalho é a geração positiva de novos vínculos empregatícios formais. Segundo o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged), do Ministério do Trabalho e Emprego, houve em fevereiro de 2017 a criação líquida de 35.612 novos vínculos empregatícios formais depois de 22 meses de destruição de empregos formais. Considerando-se que fevereiro é um mês curto, pode-se supor que o mercado de trabalho está enfim saindo do atoleiro em que entrou nos últimos dois anos. O Gráfico 4 mostra a evolução da média móvel

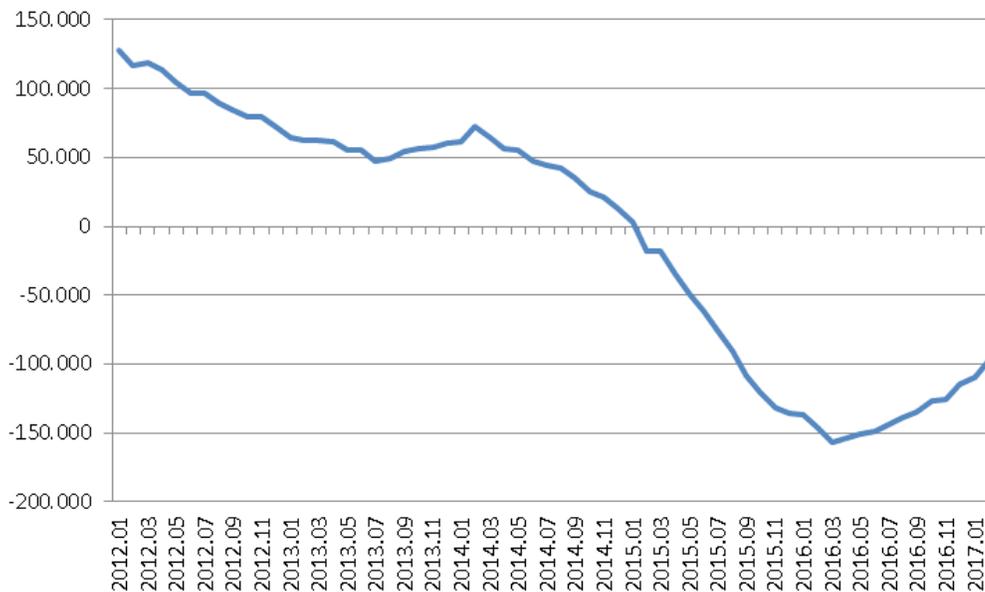
em 12 meses do saldo de empregos formais gerados a partir de janeiro de 2012, indicando que desde então já havia uma tendência de declínio da formalização no mercado de trabalho, que passou a ser de destruição de postos de trabalhos formais a partir do início de 2015. A retomada plena nesse mercado ainda vai demorar; espera-se que a saída da crise econômica só aconteça mesmo em 2018, curiosamente um ano eleitoral, o que sugere uma relação importante entre a política e a economia, ambas atualmente bastante combalidas.

Gráfico 3 – Rendimento Médio do Trabalho Principal, Efetivamente Recebido por Mês, com Rendimento de Trabalho



Fonte: PNADC, IBGE.

Gráfico 4 – Saldo de Geração de Empregos Formais - Jan/2012 - Fev/2017



Fonte: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (MTE/CAGED) - Média móvel de 12 meses.

Um comentário final diz respeito às mudanças institucionais em foco nos últimos meses, algumas já aprovadas e outras ainda em discussão no Poder Legislativo. Uma é a questão do marco regulatório da terceirização. Depois de várias idas e vindas de projetos alternativos, foi aprovado um antigo projeto que permite a terceirização em todas as atividades das empresas, com a eliminação da distinção entre atividades fim e atividades meio. Considerando-se que essa é a tendência na maioria dos países, seria muito difícil supor que o Brasil conseguiria manter uma legislação trabalhista tão protetora aos que já detêm empregos, mas que acabou se tornando um obstáculo ao crescimento e diversificação de contratos de trabalho. Nesse sentido, trata-se de uma modernização e definição mais clara de um fenômeno que já ocorria e que estava mergulhado num pântano regulatório por anos. Uma questão que se colocava era a responsabilização pelo (não) pagamento dos encargos sociais, ou seja, do financiamento da Previdência Social. A partir da nova regulação, a empresa que terceiriza uma atividade tem responsabilidade subsidiária pelo pagamento dos encargos, ou seja, se a empresa terceirizada não pagar, aquela que contratou a terceirizada deverá ser responsabilizada e obrigada a pagar, o que deve reduzir a terceirização como forma de evasão de receitas públicas, em que pese a morosidade das execuções fiscais. Além disso,

a terceirização poderá ser utilizada no setor público, eliminando o problema de serviços públicos que vinham sendo terceirizados e contestados juridicamente. Mas, como todas as questões envolvendo interesses econômicos, sempre haverá questões pendentes, como uma tendência à transformação de empregados regulares em prestadores de serviços na forma de pessoa jurídica, questões para estimular o mercado de trabalho de advogados trabalhistas, sempre muito ativos.

Uma segunda questão é a proposta de reforma trabalhista e previdenciária. Na primeira, não se trata de jogar por terra toda a velha legislação trabalhista, mas uma reforma focada na supremacia do negociado sobre o legislado, abrindo espaço para uma atuação mais relevante do papel dos sindicatos como representantes dos empregados. Ainda em discussão, também o fim da contribuição sindical obrigatória, desmontando a velha estrutura sindical organizada na era de Getúlio Vargas. Nesse caso, os sindicatos passarão a concorrer entre si para representar os empregados e só sobreviverão aqueles que tiverem capacidade gerencial e financeira para serem atuantes. Como isso ainda está em discussão, as pressões por parte das atuais entidades sindicais não serão desprezíveis e os resultados ainda são muito incertos.

No que diz respeito à reforma previdenciária, o seu impacto sobre o

mercado de trabalho é imediato, com a aprovação da idade mínima para a aposentadoria e a tentativa de unificação dos diversos regimes; a tendência inicial é de uma corrida à aposentadoria segundo as regras atuais, o que aumenta a despesa da Previdência em um período de grande desemprego e queda das receitas públicas. Passado esse momento inicial, ainda neste ano de 2017, a tendência é que um número maior de pessoas em idade mais avançada continuará trabalhando, o que deve diminuir as possibilidades de novas ofertas de trabalho para os jovens, aqueles que mais têm dificuldade para entrar no mercado de trabalho, seja por dificuldade de formação ou de escassez de vagas. Combinando essa perspectiva com a regulação da terceirização, é muito provável que o chamado “empreendedorismo” aumente muito nos próximos anos. A tendência no mercado de trabalho é então a flexibilização; resta, contudo, saber o impacto desse novo modelo sobre a produtividade e desenvolvimento nacionais.

() Economista e doutora em Economia pela USP. (E-mail: veramartins2702@gmail.com).*

temas de economia aplicada



Distorcer para Não Reformar

ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI (*)

Com o envio da proposta de Reforma da Previdência pelo Governo Federal, por meio da PEC 287/2016, os debates a respeito das mudanças nas regras previdenciárias se intensificaram ao longo de 2017. Embora, a esta altura, devesse ser clara a necessidade imprescindível da reforma para garantir a sustentabilidade fiscal a médio e longo prazo devido à combinação de rápido e intenso envelhecimento populacional e regras inadequadas, ainda existem na sociedade grupos que se mostram contrários a qualquer mudança. A argumentação desses grupos contra a reforma passa, em geral, por argumentos que não passam de mitos previdenciários.

Um primeiro mito é a ideia de que não existe déficit na previdência,

mas sim superávit da seguridade social. Na realidade, há déficit tanto na previdência quanto na Seguridade Social, que engloba previdência, assistência e saúde. O suposto superávit decorre de atrocidades metodológicas, como considerar a DRU, que é constitucional, renuncias e excluir da conta o regime de previdência dos servidores públicos da União, com argumentos que é gasto com pessoal ou que está no artigo 40 e não no 201 da Constituição, como se o número do artigo determinasse a natureza da despesa. Os defensores desta tese já criaram um estrago gigantesco nos últimos dez anos ou mais com essa tese irresponsável e fruto de contabilidade criativa. Mas o pior é prender o debate nesta interminável questão contábil e não se discutir o que realmente

importa, ou seja: a) que a despesa previdenciária está crescendo de forma insustentável; b) a despesa está em patamar muito acima do esperado dada a estrutura demográfica brasileira e respondeu por 54% da despesa primária do governo federal, reduzindo o espaço para outros gastos sociais e para o investimento em infraestrutura que seria tão importante em vista das deficiências nesta área quanto seria importante para estimular a produtividade e o crescimento econômico; c) a despesa deverá crescer de forma expressiva em função do rápido e intenso envelhecimento populacional, devendo passar do patamar atual de 13% para o nível de 20% do PIB na década de 2060, em um incremento claramente insustentável.

Um ponto fundamental da proposta de reforma é a eliminação gradual da aposentadoria por tempo de contribuição (ATC) e a unificação das aposentadorias com idade mínima de 65 anos de idade. Cabe salientar que enquanto a ATC tem como condicionalidade 35/30 anos de contribuição, sem idade mínima, a aposentadoria por idade urbana já exige 65/60 anos de idade para homens/mulheres com pelo menos 15 anos de contribuição. Um argumento tradicional contra a idade mínima é que prejudicaria os mais pobres já que começam a trabalhar mais cedo. Entretanto, os mais pobres estão mais sujeitos à informalidade e têm uma probabilidade de contribuição para previdência muito menor que os mais ricos e, portanto, têm uma dificuldade maior para conseguir 35/30 anos de contribuição e tendem a se aposentar por idade ou mesmo pelo BPC/LOAS. Os trabalhadores que conseguem se aposentar por ATC, na faixa dos 50 anos, são aqueles de trajetória laboral mais estável, de melhor qualificação e maior rendimento. Neste sentido, pode-se

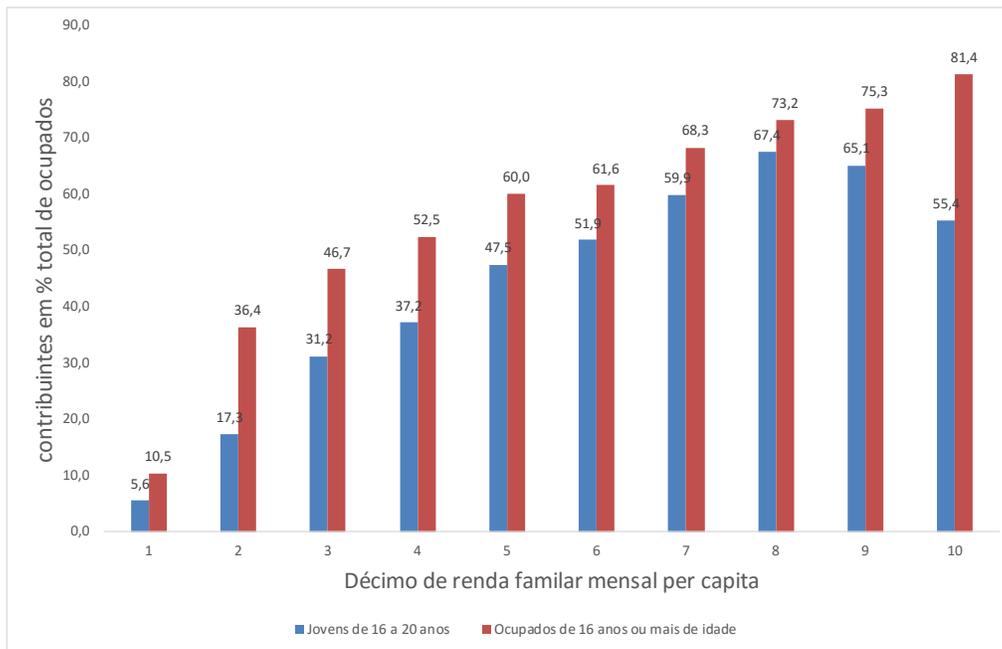
afirmar que já existe idade mínima para aqueles de menor rendimento e não existe exatamente para os de maior rendimento. Na realidade, a idade mínima de 65 anos para homens existe desde a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS) de 1960, mas exigia 5 anos de contribuição na chamada aposentadoria por velhice, ou seja, a idade mínima de 65 para os homens pobres existe desde 1960. A mesma LOPS também exigia 35 anos para a aposentadoria por tempo de serviço e parece incrível que quase 60 anos depois de profundas transformações demográficas ainda prevaleça o mesmo parâmetro.

Ademais, trata-se de regra que não apenas não faz sentido do ponto de vista da sustentabilidade, por gerar aposentadorias precoces para pessoas com plena capacidade laboral, subvertendo um mecanismo que deveria servir como substituição de renda para pessoas que perderam as condições de trabalho para gerar renda e a transformando em complementação de renda para pessoas que já possuem rendi-

mento do trabalho elevado para os padrões brasileiros. Há várias análises elaboradas a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015 que corroboram este diagnóstico:

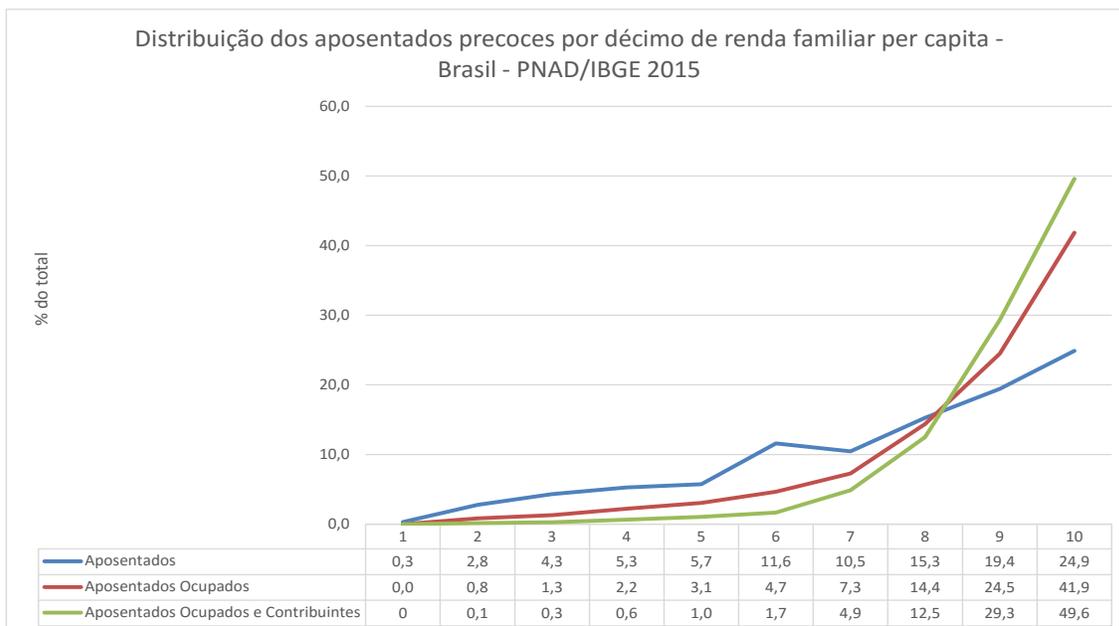
- a) enquanto o percentual de contribuição entre os trabalhadores ocupados entre os 50% mais pobres, pelo critério da renda familiar mensal *per capita*, é de 45,2%, entre os 50% mais ricos o percentual se eleva 72,8% (ver Gráfico 1);
- b) os pobres podem até começar mais cedo, mas com um nível de informalidade elevadíssimo – para os jovens de 16 a 20 anos ocupados que estão entre os 10% mais pobres é de apenas 5,6%, percentual que se eleva para 60% entre os 50% mais ricos (ver Gráfico 1);
- c) os aposentados precoces estão no topo da distribuição de renda (cerca de 60% e 81,6%, respectivamente, entre os 30% e 50% mais ricos) e os que estão ocupados ainda mais (cerca de 80,7% e 92,6%, respectivamente, entre os 30% e os 50% mais ricos – ver Gráfico 2).

Gráfico 1 – Percentual de Contribuição para Previdência em Qualquer Trabalho para Ocupados de 16 a 20 Anos e 16 Anos ou Mais de Idade por Décimo de Renda Familiar Mensal Per Capita – Brasil 2015 – PNAD/IBGE



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015.

Gráfico 2 – Distribuição dos Aposentados Precoces* por Décimo de Renda Familiar Mensal Per Capita – Brasil 2015 – PNAD/IBGE



Fonte: Elaboração a partir dos microdados da PNAD/IBGE de 2015 *aposentados precoces como sendo mulheres na faixa de 46 a 54 anos e homens na faixa de 50 a 59 anos.

Ainda na linha dos mitos que são usados contra a proposta de idade mínima, há a visão estereotipada de que as pessoas de 50 ou 60 anos de idade enfrentam preconceitos no mercado de trabalho e há profissões que tendem a gerar invalidez antes dos 65 anos. Esses argumentos são questionáveis, pois:

- a) a discussão não pode ser feita como se não houvesse aposentadoria por invalidez e especial, bem como há possibilidade de realocação para outros setores, atividades ou ocupações que devem ser exploradas por meio de políticas de mercado de trabalho e contínua requalificação dos trabalhadores de idades mais avançadas – os atletas profissionais, por exemplo, tendem a perder a capacidade laboral aos 30 ou no máximo 40 anos, mas ninguém iria propor uma aposentadoria nesta faixa etária, pois claramente há realocação para outras ocupações;
- b) como discutido anteriormente, as pessoas que estão se aposentando na faixa de 50 anos são as de melhor qualificação que têm menor dificuldade para se manter no mercado de trabalho formal e, muitas vezes, continuam trabalhando. Basta lembrar da alta demanda judicial em relação à desaposentação que, de forma correta, foi barrada pelo Supremo Tribunal Federal;

- c) as futuras gerações possuem melhor nível de escolaridade e qualificação;
- d) a taxa de desemprego é decrescente com a idade e justamente mais baixa entre aqueles de idade mais avançada: a desocupação entre aqueles de 55 a 64 anos é de 3,6%, contra 22,8% entre 16 e 24 anos e 10,4% de 16 a 54 anos, sendo bem menor mesmo quando se consideram apenas os chefes de família (6,6% contra 3,7%) ou mesmo usando outros filtros de posição na família, sexo, renda e escolaridade;
- e) a participação cada vez maior do setor terciário e de serviços no emprego total diminui a importância relativa de atividades penosas no setor industrial e na construção civil, bem como existe a possibilidade de a tecnologia substituir atividades penosas.

Há outras atrocidades metodológicas que vêm aparecendo no debate relativo à idade mínima que precisam ser desmitificadas. Há o argumento de que a idade mínima de 65 anos seria inadequada, pois há regiões onde a expectativa de vida ao nascer está próxima do referido patamar, quando na verdade o que importa é a expectativa de vida na idade de aposentadoria, pois o primeiro indicador é afetado pela mortalidade infantil e mortes violentas na juventude, entre outros

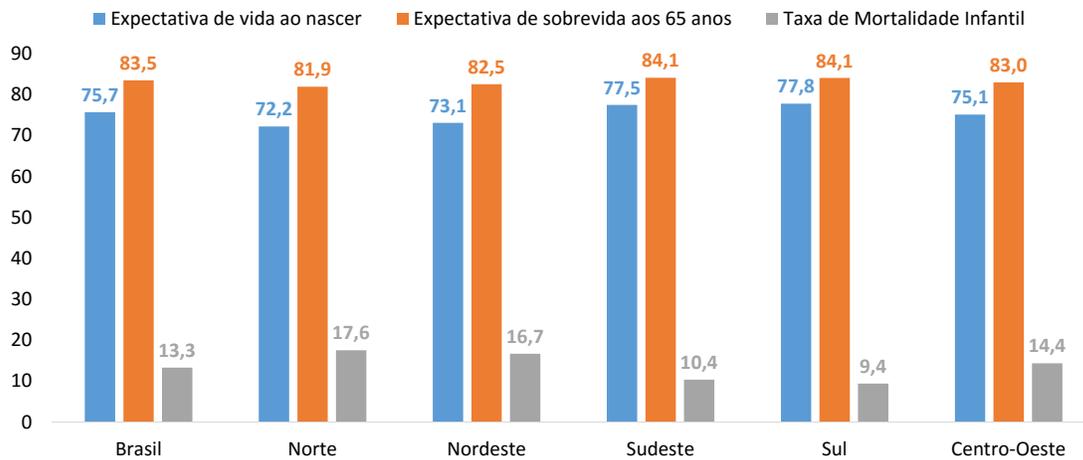
problemas, bem como o importante é analisar a evolução futura esperada, pois a proposta é uma transição para os 65 anos que irá durar 20 anos para se completar integralmente. Quando se considera a expectativa de vida por regiões aos 65 anos os valores variam de 17 a 19 anos e a diferença entre as regiões é bem menos significativa (Gráfico 3). Outro problema desta visão de diferenças regionais de expectativa de vida é esquecer que existe uma intensa migração interna que inviabiliza na prática qualquer diferenciação regional, bem como existem várias diferenças dentro de uma mesma cidade ou mesma região metropolitana e, portanto, a melhor forma de tratar essas diferenças é garantir maior taxa de reposição para os mais pobres.

Os impactos do aumento da expectativa são claros no perfil dos beneficiários do RGPS. Há um incremento dos beneficiários de 80 anos ou mais e 90 anos ou mais em ritmo acelerado e acima da média. O total de beneficiários com 80 anos ou mais de idade cresceu de cerca de 2,7 milhões em dezembro de 2010 para cerca de 3,4 milhões em dezembro de 2015 – uma alta acumulada de 23,9% e média anual de 4,4% a.a. (Tabela 1). A participação desse grupo no total de beneficiários passou de 12,1% para 12,9% entre dezembro de 2010 e

dezembro de 2015, considerando todas as espécies de benefícios. O total de beneficiários com 90 anos ou mais de idade cresceu de cerca de 424 mil em dezembro de 2010 para cerca de 582 mil em dezembro de 2015 – uma alta acumulada de 37,1% e média anual

de 6,5% a.a. (Tabela 1). A participação desse grupo no total de beneficiários passou de 1,9% para 2,2% entre dezembro de 2010 e dezembro de 2015, considerando todas as espécies de benefícios.

Gráfico 3 – Expectativa de Vida ao Nascer e Sobrevida aos 65 Anos



Fonte: Elaboração a partir de dados do IBGE.

Tabela 1 – Beneficiários de 80 / 90 Anos ou Mais de Idade no RGPS

ANO	Quantidade de Beneficiários com 80 anos ou mais de idade	Varição Anual em %	Varição Acumulada em %
dez/10	2.715.344		
dez/11	2.835.385	4,4	4,4
dez/12	2.951.496	4,1	8,7
dez/13	3.076.109	4,2	13,3
dez/14	3.190.758	3,7	17,5
dez/15	3.363.844	5,4	23,9
ANO	Quantidade de Beneficiários com 90 anos ou mais de idade	Varição Anual em %	Varição Acumulada em %
dez/10	424.231		
dez/11	440.097	3,7	3,7
dez/12	471.994	7,2	11,3
dez/13	506.116	7,2	19,3
dez/14	540.853	6,9	27,5
dez/15	581.762	7,6	37,1

Fonte: Elaborado a partir de dados do Anuário Estatístico da Previdência Social 2015.

Outro ponto fundamental para garantir a sustentabilidade é a eliminação gradual da diferença de idade entre homens e mulheres. A combinação de maior expectativa de vida com idades mais precoces de aposentadoria resulta não apenas em duração esperada das aposentadorias bem maior para as mulheres vis-à-vis os homens, como durações elevadas e desequilibradas do ponto de vista atuarial, que um preceito constitucional absurdamente violado e negligenciado.

No âmbito do RGPS, por exemplo, na aposentadoria por idade urbana, a idade mínima é de 65 anos para os homens e de 60 anos para as mulheres, de tal sorte que, pela última tábua de mortalidade divulgada pelo IBGE (dezembro/2016), a duração média esperada seria de 16,7 anos e 23,8 anos, respectivamente, para as pessoas do sexo masculino e feminino. Portanto, a duração esperada do benefício feminino supera em 7,1 anos a duração média dos benefícios masculinos. Mesmo que a idade de aposentadoria já tivesse sido igualada aos 65 anos, as mulheres já teriam vantagem, pois a duração esperada cairia de 23,8 para 19,8 anos, cerca de 3,1 anos mais que dos homens.

No caso dos RPPS a diferença tende a ser ainda maior, considerando-se a regra atual que estabelece uma idade mínima de 60 anos para os homens e 55 anos para as mulheres. Neste caso, a duração espera-

da do benefício das mulheres (ou a expectativa de sobrevivência nas referidas idades) seria de 28 anos para mulheres e de 20,2 anos para os homens, ou seja, uma duração feminina quase 8 anos a mais que dos homens (7,8 anos). Mesmo que a idade fosse igualada em 60 anos, ainda assim as mulheres teriam vantagem por ter um benefício que duraria 3,6 anos a mais (23,8 anos contra 20,2 anos). No caso da ATC, com a idade média de 53 anos, uma mulher que contribui durante 30 anos deverá receber o benefício por 29,7 anos, ou seja, passa praticamente o mesmo tempo contribuindo que recebendo o benefício, que denota uma situação desequilibrada do ponto de vista atuarial.

Apesar da constatação que mesmo a igualdade na idade de aposentadoria gera uma taxa interna de retorno maior para as mulheres que para os homens, ainda assim tem havido resistência para a proposta que iguala as idades depois de um período de transição de 20 anos com base nas desigualdades de gênero e na chamada dupla jornada. Entretanto, há várias falhas neste argumento:

a) embora seja legítimo buscar soluções para essas questões, a diferença na idade de aposentadoria não é a solução mais eficaz, se é que tem eficácia, ou mais eficiente de tratar o problema dado o seu caráter compensatório que não atua sobre as causas do problema – por que não dar

tratamento diferenciado também para aqueles que gastam várias horas no trânsito? Claramente o ideal é buscar a solução do problema via melhora da mobilidade urbana e do transporte coletivo e não buscar uma compensação na previdência que não resolve o problema;

b) o papel da previdência não é compensar horas trabalhadas ou tempo de contribuição e, neste sentido, não deveria haver relação entre duração quantitativa da jornada de trabalho e idade de aposentadoria, mas sim deveria garantir renda para quem perdeu capacidade laboral. Quem trabalha meio período tem que se aposentar mais tarde?;

c) na melhor das hipóteses, poderia se justificar que a dupla jornada poderia gerar invalidez, mas as análises mostram maior probabilidade de aposentadoria por invalidez para homens do que para mulheres, em especial, para as faixas etárias mais jovens e no setor urbano, que denota as limitações de comparações de duração quantitativa da jornada sem considerar as diferenças de natureza das atividades exercidas. Ademais, mesmo que fosse aceita esta linha de defesa com base na segurança e saúde no trabalho, a diferença na idade de aposentadoria não afastaria a exposição à jornada excessiva e assumiria o ônus posterior da não prevenção. Por fim, esta diferença pode servir para legitimar a desi-

gualdade nos afazeres domésticos e não resolvê-la – seria uma espécie de constitucionalização do machismo;

d) o debate precisa ser entre alternativas de ajustes e, no caso dos RPPS, a eliminação da diferença é fundamental pois 2/3 dos estatutários são mulheres que, em geral, estão entre os 50% mais ricos da população e cerca de 70% das aposentadorias de Estados e Municípios são para mulheres – a manutenção da idade de 55 anos para as mulheres nos regimes dos servidores contribui para a manutenção da desigualdade e não para a sua redução;

e) a forma mais eficiente de combater a desigualdade é ter taxa de reposição maior para quem ganha menos e menor para quem ganha mais, sendo exatamente isso que acontece com a proposta atual, que manteve o salário mínimo como piso das aposentadorias, garantindo uma taxa de reposição de 100% para aqueles que ganham o piso previdenciário, mesmo com 25 anos de contribuição e, portanto, não precisam de 49 anos para ter uma reposição de 100%;

f) aceitar que a dupla jornada, que é um trabalho reprodutivo não contributivo, altere os parâmetros do pilar contributivo é inadequado do ponto de vista do financiamento e, além disso, considerar apenas o trabalho não contributivo das mulheres incluídas no setor formal gera um caráter regres-

sivo para esta resistência, pois aumenta o déficit da previdência cujo financiamento se dará por contribuições de caráter geral.

Infelizmente, o debate sobre a reforma no Brasil não tem sido conduzido da melhor forma possível, com muitas distorções técnicas e análises superficiais que prejudicam a qualidade do debate. A forte instabilidade política pela qual o País passa também dificulta que o debate seja conduzido de forma mais construtiva e colaborativa e a reforma da previdência, que deveria ser tratada como uma questão de Estado e de sustentabilidade a médio e longo prazo e para evitar custos excessivos para as gerações futuras acaba fortemente prejudicada pelos interesses de curto prazo e turbulências pelas quais passa o Congresso. Neste contexto, há risco de a reforma ser desfigurada no Congresso, até porque é o mesmo que flexibilizou a aplicação do fator previdenciário de forma irresponsável em 2015. Embora haja pontos que precisavam ser reavaliados, como a combinação do aumento do tempo de contribuição de 15 para 25 anos e o aumento da idade do BPC/LOAS de 65 para 70 anos, os recuos que vêm sendo tentados pelo Congresso claramente prejudicam a qualidade final da reforma, como a tentativa de excluir servidores estaduais e municipais e agora a tentativa de estabelecer uma idade mínima progressiva que começaria com 55 anos para homens e 50 anos para mulheres,

sendo que a idade média de aposentadoria para esse último grupo é, na ATC, de 53 anos. Os prejuízos dessas propostas de recuo esdrúxulas podem ir além da necessidade de fazer uma nova reforma em 2019, mas podem prejudicar uma reforma mais adequada em 2019. Infelizmente, a previdência está em uma clara trajetória insustentável, mas o Congresso parece não ter a maturidade política e a responsabilidade fiscal suficientes para evitar um desastre no futuro cada vez mais próximo que parece uma crônica anunciada.

() Mestre em Economia pelo IPE/USP e em Direção e Gestão de Sistemas de Seguridade Social pela Universidade de Alcalá/Espanha e pela Organização Ibero-americana de Seguridade Social (OISS). O autor teve passagens pelo Ministério da Previdência Social (assessor especial do Ministro, Diretor do Departamento do RGPS e Coordenador-Geral de Estudos Previdenciários), Ministério do Trabalho e Emprego (assessor especial do Ministro e Coordenador-Geral de Emprego e Renda), Ministério do Desenvolvimento Social, IPEA e OIT. Foi membro do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS), do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) e do Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI). Ganhador do Prêmio Interamericano de Proteção Social (2º lugar) da Conferência Interamericana de Seguridade Social (CISS) em 2015 e do Prêmio SOF de Monografia (2º lugar) do Ministério do Planejamento/ESAF em 2016. (E-mail: rogerio.costanzi@uol.com.br).*

Tecnológicos por Definição: a Economia Política de Harold Innis e Dallas Smythe na Teoria da Comunicação Canadense

JULIO LUCCHESI MORAES (*)

No segundo artigo da série de reflexões sobre a Economia Política Canadense, nossas discussões se concentrarão em debater pontos de uma das principais – se não a maior – contribuição intelectual local: a Teoria da Comunicação. Nossa narrativa centrar-se-á na exposição do pensamento de dois ícones da bibliografia local: Harold Innis e Dallas Smythe. Embora filiados a diferentes correntes teóricas e situados em diferentes contextos históricos, proporemos a identificação de pontos de convergência entre os dois autores. Será sobre o conceito de Dependência, bem como na preponderância da Tecnologia e dos Meios de Comunicação que se cristalizará parte expressiva da estrutura analítica de ambos.

1 Realismo Tecnológico: Revisitar o Harold Innis

Nenhuma reflexão sobre as contribuições intelectuais canadenses poderia ignorar a chamada Escola de Toronto. Há muitas décadas figurando como leitura obrigatória nos cursos de Comunicação, Marshall McLuhan é a figura mais lembrada desse círculo intelectual (BONNETT, 2013). Se metafóricas

reflexões sobre mídia, tecnologia e comunicação realizadas pelo autor canadense se destacam por seu pioneirismo e inventividade, não são menos criativas as contribuições de seu colega, Harold Innis. Além de membro fundador da Escola de Comunicação Canadense, o Historiador da Economia Harold Innis é também considerado um dos pais da Economia Política Canadense. Não bastassem tais fatos, suas reflexões sobre os “Monopólios de Conhecimento” colocam-no no papel de uma espécie de antecessor (ou visionário) da Economia do Conhecimento.

Veremos, no próximo artigo desta série, a maneira pela qual a dialética Centro/Periferia estruturou o pensamento histórico-econômico de Innis e, em linhas gerais, a Economia Política do Canadá como um todo. Aos objetivos do presente artigo, contudo, parece-nos mais fortuito centrarmos nossa análise no conceito innisiano de Tecnologia, entendido em suas múltiplas dimensões – política, econômica e ontológica (KROKER, 1984, p.109).

Innis doutorou-se pela Universidade de Chicago em 1920 com uma pesquisa sobre a História da

Canadian Pacific Railway, uma das duas ferrovias transcontinentais do Canadá. Em linhas gerais, a tese versava sobre o avanço do centro econômico do país rumo às margens (hinterlanden) geográficas do Canadá, promovendo não apenas um choque de culturas, mas a imputação da lógica ocidental de dominação do espaço. Já se divisam aí algumas das principais marcas do pensamento innisiano. De Robert Park, um dos fundadores da Escola de Chicago, Innis herda o conceito de “Ecologia Social” (*idem*, p.108).¹ O pensamento do sociólogo norte-americano Thorstein Veblen e sua teoria do “desenvolvimento ciclônico” também se faz presente, reaparecendo em *O Comércio de Peles no Canadá*, obra publicada em 1930 e considerada a principal contribuição de Innis ao campo da Economia Política (BONNETT, 2013, p.155-157).

Refletindo sobre essas duas obras iniciais de Innis, Cowen (1996) propõe uma aproximação do pensamento innisiano com o seu contemporâneo austríaco, Joseph Schumpeter. Nos dois autores, o chamado “imperativo tecnológico” figura como variável explicativa central. Nesse contexto, a compre-

ensão de leis dinâmicas cíclicas (ou, em maior aderência a Veblen, as leis “ciclônicas”) de ascensão e queda de regimes institucionais seria mais importante do que variáveis econômicas estáveis – regimes de preços, taxas de lucro etc. A chegada de uma nova tecnologia se vincularia a uma mudança qualitativa mediante a implantação de um novo “habitat tecnológico”, marcado por uma força destrutiva e desestabilizadora.²

Veremos, no próximo artigo, a maneira pela qual a metáfora do ciclone se fará presente também nas reflexões econômicas de Innis sobre as forças ora “centrífugas” ora “centrípetas” vinculadas à cultura/extração de cada um dos sucessivos produtos coloniais. O importante a se reter, no presente estágio de nossa argumentação, são os profundos desdobramentos desenvolvimentistas de seu pensamento tecnológico (KROKER, 1984, p. 107). De fato, as contribuições de Innis inscrevem-se num esforço intelectual, mas também político, de superação da condição primário-exportadora, marginal e, nesse sentido, dependente, do Canadá em prol de um projeto nacional.

Estrela à parte na constelação acadêmica internacional, Innis não se filia nem ao Marxismo nem ao Keynesianismo. Sua defesa do “nacionalismo com inteligência” ou do “crescimento planejado” – capaz de assegurar transições suaves entre os diferentes ciclos intrínsecos

a uma economia dependente – o aproximaria de uma corrente nacionalista conservadora canadense, a despeito de críticas e reservas suas a esse grupo (COWEN, 1996, p. 207; BEALE, 1993). A meio-termo entre o fatalismo de seu contemporâneo e conterrâneo George Grant (autor de *Tecnologia e Império*) e da euforia apologética (e, em grande medida, apolítica) de Marshall McLuhan, Innis recebe o feliz epíteto de um “realista tecnológico” (KROKER, 1984, p.89).

A recorrente temática tecnológica no pensamento desses três grandes nomes do pensamento canadense permite a Kroker identificar na Tecnologia o elemento central da narrativa ideológica canadense. Longe de se tratar de uma simples ferramenta neutra, seria sobre ela que se firmaria o próprio conceito de nação. Diante da incapacidade de firmar bases na unidade linguística, racial ou cultural (em face do bi/multiculturalismo do país), o projeto nacional canadense teria encontrado raízes num suposto “nacionalismo tecnológico”³:

O que torna o discurso sobre a tecnologia um aspecto tão central da imaginação canadense é que este discurso está situado a meio caminho entre o futuro do Novo Mundo e o passado da cultura europeia, entre o rápido desdobramento do ‘imperativo tecnológico’ no império americano e as origens clássicas do dínamo tecnológico na história

europeia. O discurso canadense não é nem o estilo americano nem o caminho europeu, mas uma cultura oposicionista presa a meio caminho entre Economia e História” (*idem*, p. 7-8, tradução própria).

No final da década de 1930, Harold Innis iniciou uma pesquisa em aparente continuidade a seus estudos sobre as Staples/Commodities canadenses: o setor de papel e celulose. O que não se esperava seria que essa reflexão engendraria uma mudança no campo de interesses do acadêmico. É talvez na fortuita descoberta de que o Canadá “exportava papel e celulose e importa livros” (BUXTON; ACLAND, 1999, p. 258) que o ponto de inflexão temática deva ser identificado.⁴ *Império e Comunicações* (1950), *O Viés da Comunicação* (1951) e *A Estratégia da Cultura* (1952) serão algumas das obras dessa nova fase do pensador.

2 De Innis a Smythe: variações sobre o tema da Dependência

Se os anos 1950 marcam o surgimento da Escola de Toronto, podemos identificar nesse período o surgimento de outra corrente teórica que, embora não exclusivamente canadense, teve (e continua tendo) no país imensa reverberação e impacto: a Economia Política da Comunicação (na sigla, em inglês, PEC). Embora não isenta de polêmica, a revisão historiográfica proposta por Vincent Mosco (2009)

identifica na América do Norte o berço dessa tradição. A primeira figura destacada é a do teórico norte-americano Herbert Schiller, autor de obras como *Comunicação e Império Americano* (1969), *Comunicação e Dominação Cultural* (1976) e *Soberania Nacional e Comunicação Internacional* (1979). É, contudo, sobre o canadense Dallas Smythe que recai parte expressiva da reflexão de Mosco.

Nascido na cidade de Regina, Saskatchewan, a trajetória de Smythe transcorre ora nos EUA, ora no Canadá. Suas contribuições ao campo da Comunicação iniciam-se ainda nos anos 1950, com um estudo sobre mídia eletrônica (idem, p.84). É no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, quando de sua docência na Universidade Simon Fraser, na Colúmbia Britânica, que encontramos a parte mais expressiva de sua produção acadêmica.

Estrada para a Dependência, de 1981, versa justamente sobre a dominação do universo midiático canadense por grupos norte-americanos. Poucos anos antes, em 1977, Smythe publica *Comunicações: o ponto-cego do Marxismo Ocidental*, onde lança sua teoria da mercadoria-audiência, ainda hoje impactante na Teoria da Comunicação (Cf. FUCHS, 2013).

Meio século, a Grande Depressão, uma Guerra Mundial e a eclosão da Guerra Fria dividem *O Comércio*

de Peles de Harold Innis de *Estrada para a Dependência* de Dallas Smythe. Ainda assim, ‘Dependência’ e ‘Império’ se mantiveram – e, curiosamente, ainda se mantêm – entre os verbetes mais acionados do léxico acadêmico nacional. Se, por um lado, essa continuidade indica o vigor das reflexões lançadas por Innis ainda nos anos 1920, é fundamental que o conceito de Dependência (ao menos em sua variante canadense) seja modulado, mediante a identificação de mutações conceituais ao longo da segunda metade do século XX. É ilustrativa, nesse sentido, a cronologia/tipificação proposta por Collins (1986, p.2-3), que enxerga três etapas na Teoria da Dependência canadense⁵:

- i) Primária (Colonial): A primeira, de viés essencialmente econômico (ou economicista), deriva da Teoria dos Produtos Básicos (*‘Staples’*) de Innis. A problemática de fundo aqui é a superação da situação primário-exportadora, bem como a transição nacional-desenvolvimentista rumo ao desenvolvimento (industrial).
- ii) Secundária (Industrial): Uma vez consolidada a sociedade urbano-industrial, o pensamento dependentista nacional migra para outro tópico: a distribuição internacional do valor agregado ao longo das cadeias produtivas. A indústria canadense – embora materialmente desenvolvida – passa a ser retratada como uma espécie de “sucursal” norte-ame-

ricana. Nessa segunda chave, a dependência passa a ser entendida como a retenção dos ganhos de P&D, a concentração de registros de patentes, propriedades intelectuais etc. (ou, em outras palavras, a parcela mais avultada do valor agregado da produção industrial) nas matrizes da nova metrópole (os EUA).

- iii) Terciária (Cultural/Comunicacional): Por fim, a terceira formulação dependentista (exemplificada na proposta de autores como Herbert Schiller ou Dallas Smythe) partiria de uma premissa conceitual cultural/comunicacional, enxergando o controle dos sistemas de comunicação como variável-chave da soberania nacional. Por oposição, a dependência figuraria como a alienação deste setor-chave a grupos estrangeiros.

Como se pode perceber, há um hiato conceitual que separa a matriz teórica de Innis de Dallas Smythe. Dependência, Tecnologia e Meios de Comunicação em Massa são, contudo, temas centrais aos dois. Outras semelhanças episódicas também podem ser lembradas. Ambos têm uma trajetória acadêmica que intercala etapas canadenses e norte-americanas, com marcantes passagens por Chicago. A trajetória de ambos foi dominada por um crescente sentimento antiamericano (Innis, por exemplo, visitou a União Soviética nos anos 1940, tecendo elogios à organização social do país, en-

quanto Smythe precisou fugir dos EUA por temor da perseguição McCarthista).

O nome de ambos é também contemporâneo à realização de duas grandes comissões, lembradas como importantes marcos de participação canadense diante de pressões internacionais. A primeira foi a chamada Comissão Massey. Iniciada em 1949 e concluída em 1951, a comissão foi motivada pela preocupação de parte da intelectualidade canadense com a crescente influência cultural dos EUA (Cf. VIPOND, 2000, p. 42). Embora não tenha participado diretamente da comissão, as últimas publicações de Innis estão amplamente conectadas aos debates aí transcorridos (Cf. BEALE, 1993).

O nome de Dallas Smythe, por sua vez, se conecta ao contexto da NWICO, acrônimo, em inglês, para a New World Information and Communication Order ('Nova Ordem Mundial da Informação e Comunicação', também conhecida como 'Relatório MacBride'). O surgimento da NWICO relaciona-se ao contexto da Nova Ordem Econômica Internacional, trazida à tona nas Nações Unidas por ação dos chamados "países não-alinhados" (PNA).

Ao longo de encontros multilaterais entre os anos 1973 e 1976, delinearam-se algumas das preocupações centrais dos PNA no tocante aos meios de comunicação de massa. O Relatório MacBride,

concluído em 1980, versava sobre diversos assuntos caros a autores como Dallas Smythe e Herbert Schiller, notadamente o fluxo assimétrico de informações no sentido Norte-Sul global (MIRRLEES, 2013, p. 140). O Relatório não teve implicações práticas, mas redundou na saída dos EUA e do Reino Unido da UNESCO, sob a alegação de que as posições da instituição estavam ameaçando os valores da liberdade de imprensa.⁶

Como último argumento no presente artigo, podemos destacar que tanto Innis quanto Smythe possuem um amplo espectro de intérpretes, comentadores e, podemos até dizer, continuadores. Tanto a Economia Política Canadense quanto a PEC são amplamente tributárias das sementes lançadas por estes dois autores. É, assim, justamente sobre essas duas grandes tradições teóricas que nos debruçaremos nos próximos artigos desta série.

Referências

BARNES, Trevor. Harold Innis. In: BARRY JONES, R. J (Org.). *Routledge Encyclopedia of International Political Economy*. Abingdon: Routledge, 1996.

BEALE, Alison. Harold Innis and Canadian cultural policy in the 1940s. In: SHOE-SMITH, B.; ANGUS, I. (Ed.). *Continuum: The Australian Journal of Media & Culture (Dependency / Space / Policy)*, v. 7, n. 1, 1993.

BONNETT, John. *Emergence and Empire: Innis, Complexity, and the Trajectory of His-*

tory. Montreal e Kingston: McGill-Queen's University Press, 2013.

BUXTON, William J.; ACLAND, Charles R. (Ed.). *Harold Innis in the New Century: Reflections and Refractions*. Montreal e Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999.

COLLINS, Richard. The metaphor of Dependency and Canadian Communications: the legacy of Harold Innis. *Canadian Journal of Communication*, v.12, n. 1, p. 1-19, 1986.

COWEN, M. P. *Doctrines of Development*. Abingdon: Routledge, 1996.

FUCHS, Christian. Dallas Smythe reloaded: critical media and communication studies today. In: McGuigan, Lee; Manzerolle, Vincent (Org.). *The audience commodity in a digital age: revisiting critical theory of commercial media*. Nova York: Peter Lang, 2013, p. 267-288.

KROKER, Arthur. *Technology and the Canadian Mind*. Montreal: New World Perspectives, 1984.

MIRRLEES, Tanner. *Global entertainment media: between cultural imperialism and cultural globalization*. Abingdon: Routledge, 2013.

MOSCO, Vincent. *The political economy of communication*. Londres: Sage, 2009.

VIPOND, Mary. *The mass media in Canada*. Toronto: James Lomier & Co., 2000.

1 Outra grande influência de Innis foi a do pensador britânico Graham Wallas (KROKER, 1984, p.108). Há aí o convite a outro leque de autores e reflexões que merecem um debate à parte.

2 Um dos leitores de Innis foi o teórico institucionalista Douglas North.

3 De acordo com Kroker, o nacionalismo tecnológico firma-se como estrutura ideológica dominante "por razão das características de sua colonização [do Canadá], de sua

dominação sobre o espaço pelas tecnologias da comunicação e sua imposição de uma 'nação abstrata' sobre uma população divergente por meio de uma política completamente tecnológica" (1984, p.83). Em sua justificativa, arrola o autor uma série de ícones e símbolos nacionais, todos eles marcados, de uma maneira ou de outra, pela retórica tecnológica. É o caso, por exemplo, da emblemática Torre CN de Toronto, a Exposição Internacional e Universal, sediada em Montreal em 1967, além do pioneiro lançamento de satélites, aí incluindo o primeiro satélite de comunicação para fins exclusivamente domésticos, o Anik A1.

4 "Trabalhando tanto no campo da especulação teórica quanto na detalhada (para não dizer sempre meticulosa) pesquisa histórica, Innis produziu dois blocos distintos de contribuições acadêmicas: o staple model [modelo de produtos - JLM], que interpretava a história canadense através da exportação de produtos primários (*Staples*); e uma teoria da comunicação que explicava as características e o êxito dos impérios através de seus principais meios de comunicação (BARNES, 1996, p.768).

5 Os nomes dessas diferentes interpretações não estão presentes nas reflexões do autor, sendo por nós proposto de maneira experimental.

6 Voltaremos a alguns desses temas futuramente, quando do estudo das políticas culturais e tecnológicas canadenses.

() Graduado em Ciências Econômicas e Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo. Atualmente, encontra-se na Universidade de Manitoba onde realiza pesquisa de pós-doutorado com financiamento da Agência Mitacs. (E-mail: julio.moraes@usp.br).*

Abertura Política, Redemocratização e Política Fiscal: o Papel da Constituição Federal de 1988 Sobre o Processo Orçamentário e a Decisão de Gasto¹

ELSON RODRIGO DE SOUZA SANTOS (*)

1 Introdução

A proposta do artigo é analisar a relação entre a abertura política e a redemocratização sobre a condução do processo orçamentário e decisão de gasto. O objetivo é explorar como os parâmetros e as regras introduzidas após a abertura política, especialmente oriundas da Constituição Federal de 1988 e das legislações posteriores, afetaram o processo orçamentário e a decisão de gasto. A articulação dessa relação ocorre através de dois mecanismos. No primeiro, os parâmetros e as regras constitucionais impulsionaram a maior rigidez do orçamento, acompanhada da dificuldade em assimilar as mudanças nas preferências e necessidades da sociedade e também em estabelecer estratégias para o amortecimento dos choques econômicos e realizar o planejamento de longo prazo. O segundo mecanismo foi preservar a centralidade do Poder Executivo na definição do orçamento e na decisão de gasto, minimizando o papel do Poder Legislativo, a capacidade de fiscalização de órgãos como o Tribunal de Contas da União (TCU) e o Tribunal

de Contas Estaduais, também afastando a sociedade e as entidades civis do debate.

A hipótese levantada no trabalho é que os parâmetros e a estrutura institucional que orientam o processo orçamentário e a administração de gasto são reflexos do equilíbrio que emergiu durante a abertura política e a redemocratização na década de 1980, sintetizado na Constituinte e na Constituição Federal de 1988. Portanto, de um lado, por meio da eleição de políticos, a sociedade exigiu a maior oferta de bens públicos e políticas redistributivas, especialmente presentes no discurso e nas propostas dos Constituintes mais progressistas, cujo resultado foi defender a construção de um estado de bem-estar social. De outro, os grupos de interesse, representados principalmente pelo “Centrão”, buscavam manter e ampliar seus privilégios, contribuindo para entravar mudanças profundas na estrutura de Estado e, ao mesmo tempo, manobrar para se beneficiar do aumento do tamanho do governo.

Na literatura, esse comportamento pode ser analisado por duas li-

nhas complementares. A primeira refere-se a mudança no contrato social, reposicionamento do Estado e tamanho do governo em países que passaram por transições democráticas, cuja tendência é a pressão pela maior oferta de bens públicos e políticas redistributivas, contribuindo para maior participação do governo na economia, oriunda da escolha da sociedade baseada em suas preferências e ideologia (ver ACEMOGLU, *et al.*, 2013; ALESINA; COZZI; MANTOVANI, 2012; TANZI, 2011). Na segunda linha, as fragilidades institucionais e a operação de uma democracia iliberal ou nova democracia tendem a ser mais permissivas ao aparelhamento por grupos de interesse, à operação de *rent-seeking* e a comportamentos oportunistas por parte dos políticos (ver FRANKEL; VÉGH; VULETIN, 2013; ALESINA; TABELLINI; CAMPANTE, 2008; BRENDER; DRAZEN, 2007).

Portanto, a fragilidade institucional e a democracia iliberal podem potencialmente levar ao ambiente propício para distorções na atuação do Estado, refletindo no pro-

cesso orçamentário e na decisão de gasto.

2 Constituição Federal de 1988, Processo Orçamentário e Vinculações de Receita

O sistema político que emergiu com a redemocratização na década de 1980 e consolidado pela Constituição Federal de 1988 estabeleceu a centralidade do Poder Executivo na condução e na responsabilidade do processo orçamentário, verificada em quatro pontos (ver ALSTON *et al.*, 2009). O primeiro diz respeito ao protagonismo do Poder do Executivo e da Presidência na definição do processo orçamentário, capazes de impor suas preferências sobre alocação de recursos e prioridades de gasto. O segundo ponto refere-se ao fato de que o Poder Executivo possui baixo custo de negociação no direcionamento do processo orçamentário e na imposição de suas preferências para viabilizar a aprovação pelo Poder Legislativo. Terceiro ponto: o Poder Executivo possui incentivos para incorporar no orçamento preocupações com a responsabilidade fiscal, inflação e políticas que contribuam para a estabilidade macroeconômica e o crescimento de longo prazo. O quarto e último ponto trata das restrições às quais o Poder Executivo estaria submetido e podem ser relaxadas na medida em que o Legislativo é relativamente frágil, mas sujeito à cooptação e que pode

ser transformado em uma extensão do Executivo através da base de apoio do governo e atração de políticos do centro e de oposição. Além disso, os demais órgãos de controle e fiscalização têm uma atuação limitada e o controle da sociedade frágil.

O processo orçamentário e a decisão de gasto possuem uma forte dependência do Poder Executivo. Portanto, a dependência potencialmente implica maior volatilidade, discricionariedade e instabilidade na condução do gasto. Em especial, a instabilidade pode ser mais pronunciada quando envolve objetivos político-eleitorais, tais como a busca de popularidade e o atendimento aos grupos de interesse, abrangendo quebras de continuidade em políticas públicas, programas e prioridades. Além disso, erros de planejamento na previsão de receitas e das variáveis macroeconômicas podem exigir cortes de despesa e contingenciamento que são decididos pelo Poder Executivo, sem uma consulta prévia ao Legislativo ou uma ampla discussão com a sociedade ou as entidades organizadas.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um *set* de regras para orientar o processo de formulação e execução orçamentária baseado em: Plano Plurianual (PPA); Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); Lei Orçamentária Anual (LOA).² O PPA consiste em um planejamento de quatro anos, contemplando

um direcionamento geral e estabelecendo as prioridades para as ações do governo. A LDO define quais programas inseridos na PPA terão prioridade na programação e execução orçamentária do ano seguinte, estabelecendo as metas fiscais para a administração pública federal, a disciplina e a adequação dentro da restrição orçamentária. Na LOA são estimadas as receitas e é fixada a despesa que a administração pública federal está autorizada a realizar no exercício financeiro, sendo um instrumento de planejamento do governo que orienta a execução orçamentária, também compatível com a LDO e a PPA. No processo orçamentário, a LOA possui centralidade na medida em que precisa ser aprovada anualmente pelo Congresso, sujeita a alterações e reformulações marginais pelo Legislativo, mas mantendo as principais determinações que representam as preferências provenientes do Poder Executivo.

A fiscalização sobre a execução orçamentária e os desvios do setor público ficaram a cargo do Tribunal de Contas da União (TCU) no nível federal e dos Tribunais de Contas Estaduais no nível subnacional. No governo federal, o controle externo é exercido pelo TCU que apresenta pareceres preliminares que subsidiam as funções exercidas pelo Congresso Nacional (ver artigos 70 e 71 da Constituição Federal). O TCU é composto por nove ministros em que três são escolhidos pelo Presidente da República,

sendo dois alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público, indicados em lista tríplice. Os outros seis membros são escolhidos pelo Congresso Nacional (ver Artigo 73).

No entanto, o TCU tende a ser formado por membros políticos ou burocratas que incorporam as preferências presentes no grupo político que ocupa o Executivo. Dessa forma, a tendência é que ocorra uma baixa taxa de punição sobre os desvios de conduta e que os pareceres sejam complacentes com o Poder Executivo, mais evidentes nos tribunais de contas estaduais (ver HIDALGO; CANELLO; LIMA-DE-OLIVEIRA, 2016). Além disso, a capacidade de o governo construir bases de apoio no Legislativo e a propensão de angariar políticos do centro e da oposição minimizam a possibilidade de punição na medida em que o governo pode barganhar e manobrar para evitá-la. Principalmente, quando o membro da base de apoio do governo ocupa o cargo da Presidência do Congresso Nacional no caso do governo federal e da Assembleia Legislativa para os governos estaduais, cujo Presidente possui condições de manobrar para postergar ou evitar votações que impliquem punição ou destituição da figura do chefe do Poder Executivo.

A partir da Constituição Federal de 1988, a rigidez orçamentária foi acentuada pela introdução dos mecanismos de vinculação de re-

ceita. Por exemplo, no ano de 1988, os recursos de livre alocação do governo federal representavam 55,5% do total, enquanto em 1993 passaram para 22,9% e, em 2002, para 19,9%, considerando a presença do instrumento de Desvinculações de Receitas da União (DRU). Quando a DRU é descon siderada, os recursos de livre alocação passam para cerca de 10% (ver SOF, 2003). A origem das vinculações pode ser atribuída aos mecanismos presentes na Constituição Federal de 1988 e à estratégia dos Constituintes em forçar os governos posteriores a se comprometer com o maior gasto social. Nesse sentido, destacamos:

- Educação, que incorpora 18% da receita para o governo federal e 25% para Estados e Municípios (Art. 212);
- Seguridade social financiada por: a) folhas de salários e demais rendimentos; b) receita ou faturamento; c) lucro (Art. 195);
- Saúde, que compreende uma despesa não inferior a 15% da receita corrente líquida (Art. 198 e alterada pela Emenda Constitucional nº 86/2015);
- Transferências de recursos para Estados e Municípios por meio da repartição de impostos, especialmente no âmbito do Fundo de

Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Adicionalmente, ao longo do tempo foram incorporadas cerca de 398 normas sobre vinculação de receita e destinações específicas, formadas por 30 emendas constitucionais, 262 leis, 28 medidas provisórias e 78 decretos-lei (ver SOARES, 2008). Portanto, o orçamento de fato não é discutido com a sociedade e os representantes políticos no Legislativo, tornando as decisões orçamentárias automatizadas e definidas por outras legislações que são perenes. O uso das vinculações de receita presentes na Constituição Federal de 1988 e nas medidas posteriores por meio de emendas constitucionais e em outras legislações serviu para minimizar os conflitos entre os grupos de interesse pelos benefícios tributários, acesso aos recursos orçamentários e prioridade no direcionamento de gasto. Dessa forma, a restrição financeira do governo no curto e longo prazo não é explicitada para os políticos e eleitores, potencializando a ilusão fiscal sobre a capacidade do governo em realizar gasto. Ao mesmo tempo, constitui uma estratégia implícita para reduzir os conflitos entre os diversos grupos através do aumento da despesa em relação ao produto, sendo financiada pela elevação da carga tributária e na busca de mecanismos por parte

do governo para extrair renda do setor privado.

Por exemplo, o aumento de gastos pelo Plano Nacional de Educação (PNE) (Lei nº 13.005/2014) estabeleceu o planejamento para os próximos 10 anos, vinculando os recursos como proporção do PIB. Outro exemplo consiste na iniciativa de alteração da vinculação da despesa com saúde pelo PIB para Receita Corrente Líquida (RCL) (PEC nº 86/2015). Em ambos os casos, a alteração das vinculações aparece como um símbolo de preocupação pela área, contando com a facilidade na aprovação no Legislativo e que pode ser utilizada para interesses eleitorais. Além disso, a Constituição Federal não permite uma redução nominal da despesa para os itens vinculados, tornando o ajuste no gasto em períodos de queda de arrecadação viável por meio dos valores reais ajustados pela inflação. Já quando a economia e a arrecadação crescem forçam o governo a elevar a despesa devido às vinculações, criando itens de gastos permanentes que possuem restrições legais para ajustamento. Além disso, ocorre a resistência da sociedade e do eleitorado em aceitar reformas e alterações na legislação na medida em que podem ser encaradas como perda de direitos.

Na medida em que a rigidez orçamentária passou a ser vista como problema, o governo federal lançou mão de emendas constitucionais que permitissem por prazo

determinado a desvinculação de parte da receita. Nesse sentido, foram votados: Fundo Social de Emergência (FSE) (Emenda Constitucional de Revisão nº 1/1994) vigente entre 1994 e 1995; Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) (PEC nº 10/1996) vigente entre 1996 e 1997, prorrogado até 1999 (PEC nº 17/1997); Desvinculação de Receitas da União (DRU) (PEC nº 27/2000) válida entre 2000 e 2003; Prorrogação 1 (PEC nº 42/2003) válida entre 2003 e 2007; Prorrogação 2 (PEC nº 56/2007) válida entre 2008 e 2011; Prorrogação 3 (PEC nº 61/2011) válida entre 2011 e 2015. Em 2015, foi negociada uma nova DRU (PEC nº 87/2015), que previa a desvinculação de 30% da receita e com validade até 2023 (ver CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2015).

A característica de rigidez orçamentária e das vinculações de receita no âmbito do governo federal possui impactos sobre os governos subnacionais (Estados e Municípios) na medida em que afeta negativamente a melhor alocação, administração e planejamento de longo prazo. Dessa forma, contribui para redução da qualidade e eficiência do setor público na medida em que os gestores possuem parcelas pré-definidas do orçamento e os recursos não podem ser realocados dentro da estrutura do setor público (ver BENÍCIO; RODOPAULOS; BARDELLA, 2015). O resultado é que o aumento da receita, oriundo de fatores como

maior crescimento econômico ou formalização da economia, contribui para o crescimento das despesas primárias na medida em que são orientadas por mecanismos pré-definidos. No entanto, também implica a perda de qualidade e eficiência, além da dificuldade em direcionar o gasto para atender às especificidades de cada Estado e região ou incorporar novas preferências da sociedade.

Além disso, os períodos de crescimento econômico e da receita disparam gatilhos para a elevação permanente da despesa na medida em que a receita é vinculada e a maior parte do gasto não pode ser ajustado nominalmente. Nesse ambiente, os ajustes fiscais ocorrem sobre a parcela mais flexível do orçamento formada por investimentos e/ou refletem na pressão pelo aumento de tributos e contribuições. A interação desses elementos pode explicar em parte o aumento do tamanho do governo após a Constituição Federal de 1988, refletida na distorção em relação aos mecanismos para viabilizar a construção de um estado de bem-estar social.

3 Considerações Finais

A proposta do artigo foi explorar o aspecto da economia política por trás do processo orçamentário e decisão de gasto do governo, enfatizando os instrumentos e os mecanismos implementados a partir

da Constituição Federal de 1988. Dessa forma, temos dois pontos principais. O primeiro baseia-se na rigidez orçamentária que contribui para evitar a discussão do orçamento e administração do gasto. O segundo, na liderança desproporcional do Poder Executivo que contribui para maior volatilidade e risco sobre a continuidade de programas e prioridades. Portanto, a interação entre a fragilidade institucional, as demandas democráticas e a pressão de grupos de interesse influem sobre a condução do processo orçamentário e nos potenciais problemas fiscais. Além disso, é possível identificar uma forte relação entre o processo orçamentário e a decisão de gastos com a dinâmica do sistema político que emergiu com a abertura política e a redemocratização.

Referências

- ACEMOGLU, D. *et al.* Democracy, redistribution and inequality. *NBER Working Paper*, n. 19.746, dez. 2013. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w19746>>. Acesso em: 21 jun. 2015.
- ALESINA, A. F.; COZZI, G.; MANTOVAN, N. The evolution of ideology, fairness and redistribution. *Economic Journal, Royal Economic Society*, v. 122, n. 565, p. 1244-1261, 2012.
- ALESINA, A.; TABELLINI, G.; CAMPANTE, F. R. Why is fiscal policy often procyclical? *Journal of the European Economic Association*, v. 6, n. 5, p. 1006-1036, set. 2008.
- ALSTON, L. *et al.* Presidential power, fiscal responsibility laws, and the allocation of spending: the case of Brazil. In: HALLERBERG, M.; SCARTASCINI, C.; STEIN, E. *Who decides the budget? A political economy analysis of the budget process in Latin America*. Cambridge: Harvard University Press, 2009. p. 57-90.
- BENÍCIO, A. P.; RODOPoulos, F. M. A.; BARDELLA, F. P. Um retrato do gasto público no Brasil: por que se busca a eficiência. In: BOUERI, R.; ROCHA, F.; RODOPoulos, F. *Avaliação da qualidade do gasto público e mensuração da eficiência*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015. p. 19-50.
- BRENDER, A.; DRAZEN, A. Why is economic policy different in new democracies? Affecting attitudes about democracy. *NBER Working Paper*, n. 13457, out. 2007.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Proposta renova DRU até 2023 e amplia a desvinculação para 30% da receita. *Câmara dos Deputados*, 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camara-noticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/491966-PROPOSTA-RENOVADRU-ATE-2023-E-AMPLIA-DESVINCULACAO-PARA-30-DA-RECEITA.html>>. Acesso em: 16 mar. 2016.
- FRANKEL, J. A.; VÉGH, C. A.; VULETIN, G. On graduation from fiscal procyclicality. *Journal of Development Economics*, v. 100, p. 32-47, 2013.
- HIDALGO, F. D.; CANELLO, J.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R. Can politicians police themselves? Natural experimental evidence from Brazil's audit courts. *Comparative Political Studies*, 2016. p. 1-36.
- SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL - SOF. *Vinculações de receitas dos orçamentos fiscal e da seguridade social e o poder discricionário de alocação dos recursos do governo federal*. Brasília: Secretaria de Orçamento Federal - SOF, 2003.
- SOARES, M. R. C. Reforma tributária: o que é? - Descrição da PEC nº 233/2008. *Cadernos ASLEGIS: Reforma Tributária*, n. 33, p. 11-44, 2008.
- TANZI, V. *Government versus markets: the changing economic role of the state*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

- 1 O artigo é parte da tese que propõe analisar a relação entre o processo de redemocratização e os impactos sobre o comportamento do governo e os fiscais.
- 2 Ver Tesouro Nacional <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/in/sobre-o-planejamento-fiscal>>.

(*). *Doutorando em Economia pela Universidade de São Paulo. (E-mail: elson129@usp.br ou elson129@gmail.com).*

Evolução Histórica do Estado de Bem-Estar Social no Brasil e na Espanha a Partir da Redemocratização: um Estudo Comparativo¹

CAMILA STEFFENS (*)

Em texto anterior sobre a evolução histórica do Estado de Bem-Estar Social (EBES) no Brasil e na Espanha, verificou-se que ambos os países passaram por um processo histórico similar de configuração das políticas de proteção social, inclusive marcado por regimes ditatoriais. Dando continuidade ao estudo da evolução histórica, observa-se que há, também no Brasil, a institucionalização de um EBES, que ficou mais caracterizado como tal a partir da Constituição de 1988. Na Espanha, o EBES igualmente se configurou de forma mais intensa a partir da transição democrática, marcada pela Constituição de 1978.

O presente estudo apresenta, através de revisão de literatura, o desenvolvimento das políticas de bem-estar social no Brasil e na Espanha a partir da redemocratização até as configurações atuais, realizando uma comparação da trajetória de ambos os países. As seções 1 e 2 contêm, respectivamente, a revisão das trajetórias brasileiras e espanhola, e a seção 3 finaliza com a comparação e comentários.

1 O Estado de Bem-Estar Social Brasileiro Após a Constituição de 1988: Reestruturação no Sentido do Universalismo Estendido

O ano de 1985 é um marco da nova democracia brasileira, representando o fim do regime militar que perdurava desde 1964. Com a redemocratização, houve expansão dos direitos sociais legalmente garantidos, por meio da promulgação, em 1988, da Constituição da República Federativa do Brasil (ou simplesmente Constituição Federal de 1988 – CF/1988).

Kerstenetzky (2012) afirma que a redemocratização ocasionou uma ruptura significativa do padrão anterior em que a proteção social era atrelada ao projeto de industrialização e, conseqüentemente, submetida ao ciclo do crescimento econômico. Após a CF/1988, os direitos sociais adquirem o status de direitos do cidadão (desvinculado à condição de trabalhador) e o crescimento econômico passa a ser visto como fruto também das políticas sociais (KERSTENETZKY, 2012).

A intensificação da reivindicação social por um EBES mais amplo e pela redemocratização ocorreu no final da década de 1970, com o fortalecimento do sindicalismo. O sufrágio universal do novo regime democrático foi outro fator que favoreceu o ímpeto de expansão do sistema de proteção social (POCHMANN, 2004). Essas mudanças tiveram início com a redemocratização, em 1985, quando foram formados grupos de trabalho para discutir os destinos da política social brasileira, formados por lideranças políticas, empresariais e intelectuais, além de representantes da classe trabalhadora (FAGNANI, 1997). Fagnani (2005² apud CASTRO; RIBEIRO, 2009) ressalta que os movimentos sociais foram importantes para a inclusão da agenda de expansão do sistema de proteção social em direção ao universalismo no processo de restabelecimento da democracia.

Para Kerstenetzky (2012), a reestruturação de 1988 “representou mudança qualitativa em relação aos regimes de bem-estar precedentes”. Os direitos sociais previstos na Constituição de 1988,

se garantidos, aproximariam o modelo de EBES brasileiro àquele do “regime socialdemocrata”, pela universalização das políticas, “seja por ampliação da cobertura ou uniformização de benefícios e serviços” (KERSTENETZKY, 2012, p. 212-213). Quanto à demarcação temporal, o período 1988-1990 foi marcado pelas “determinações constitucionais”; em 1991-1992, prevaleceu o ajuste fiscal e houve “contração do gasto social”; em 1993-1998, houve avanços nos direitos sociais; em 1999-2003, houve redução do gasto social e nova ênfase no ajuste fiscal; por fim, no período 2004-2009 houve retorno à “agenda constitucional” (KERSTENETZKY, 2012, p. 214-215).

Para Winckler e Neto (1992), o período inicial após a instauração da CF/1988 foi marcado pela fragilização financeira do setor público, devido ao elevado endividamento levado a cabo nas décadas de 1970 e 1980, o que gerou a redução da capacidade de atuação do Estado. Até mesmo no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), de 1995 a 1998, houve uma busca de conciliação dos objetivos de estabilização econômica com as reformas sociais. A atuação de FHC, no seu primeiro governo, focou na melhoria da eficiência das políticas sociais. Houve, portanto, o entendimento de que o endividamento do Estado era em parte ocasionado por excesso de gastos sociais (CASTRO; RIBEIRO, 2009, p. 34).

A visão de Draibe (2003) se diferencia em parte das visões apresentadas, já que ela enfatiza duas etapas de reformas: a primeira seria, de fato, com a CF/1988; já a segunda consiste nos governos de FHC (principalmente ao longo da década de 1990). Ademais, ela argumenta que as reformas da década de 1980 não significaram a alteração da natureza e das formas de operação do sistema de proteção social instaurado desde a década de 1930. Portanto, para Draibe (2003), as reformas decorrentes dos governos de FHC tiveram impactos maiores na configuração do nosso EBES atual.

De acordo com essa visão, a segunda etapa de reformas do sistema de proteção social brasileiro ocorreu durante o governo de FHC, com o estabelecimento de objetivos ambiciosos para as “políticas de bem-estar e de promoção social”. O núcleo consistiu em três eixos: “serviços sociais básicos de vocação universal e de responsabilidade pública” (como saúde, previdência e assistência social); “programas básicos” (programas prioritários); e “programa de enfrentamento da pobreza”. Essas políticas visavam à “efetiva universalização dos serviços sociais públicos”, ao aumento da eficácia das políticas e da qualidade dos serviços; ao maior impacto redistributivo; à maior participação social; e à descentralização (DRAIBE, 2003, p. 72-73).³

Houve aumento da descentralização das políticas sociais, do uso de práticas de avaliação dos serviços, da “democratização da informação”, da participação social, do “reforço dos mecanismos de ação regulatória do Estado” na atuação do setor privado e da introdução de critérios bem definidos para a alocação dos recursos. Além disso, houve a institucionalização de conselhos nacionais e a implementação, de forma inovadora, dos “programas de transferência direta de renda para famílias pobres” a partir da integração de outros programas (DRAIBE, 2003, p. 75-77).

Draibe (2003) ressalta que as diretrizes apontadas no programa presidencial de FHC para as áreas sociais foram observadas de forma homogênea, persistente e sistemática, o que não havia ocorrido de forma tão enfática até então. Segundo a autora, o período foi marcado pela atuação ampla na proteção social, com destaque aos programas de redução da pobreza, sem abdicar dos programas universais. Isso caracterizou uma combinação de políticas universais e focalizadas, com o objetivo de aumentar o impacto redistributivo dos programas universais (como a saúde) e de melhorar o enfrentamento da pobreza via focalização, principalmente com a intensificação da transferência direta de renda (DRAIBE, 2003, p. 90-92).

De forma distinta, Kerstenetzky (2012, p. 215) ressalta o caráter

conservador da coalizão formada no governo de FHC, voltado a “reformas principalmente fiscalistas na previdência” e tendo a política social apenas de forma compensatória aos problemas gerados no curso do crescimento econômico. Entretanto, a autora assume que a gestão de FHC foi eficaz nos programas de redução à pobreza e avançou na saúde pública (universal) e na assistência social.

Para Kerstenetzky (2012), apenas após 2004, já no governo Lula, é que o crescimento econômico passou a ser considerado de forma endógena com relação às políticas sociais e a redistributividade ganhou maior ênfase. A ênfase do Governo Lula foi no combate à pobreza (principalmente através do Programa Bolsa Família), com o domínio da atuação da Assistência Social sobre as demais áreas do EBES.

No entanto, permaneceu a prioridade dada às políticas sociais de transferência em detrimento aos serviços sociais, o que enfraquece, de certa forma, a atuação mais plena do nosso sistema de proteção social. Mesmo assim, houve avanços significativos na redução da pobreza e da desigualdade social, através do programa de transferência direta de renda às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza, e da valorização real do salário mínimo (KERSTENETZKY, 2012).

2 O Estado de Bem-Estar Social Espanhol Após a Transição Democrática

Para Cabrero (1989), as configurações institucionais do EBES espanhol foram desenvolvidas no período 1964-1975. Durante a transição democrática, a partir de 1977, essas configurações não foram muito modificadas, ocorrendo basicamente um “processo de universalização”, acompanhado de precarização do sistema. Portanto, ele defende a tese de que o sistema começou a modificar sua tendência residual para um sistema mais institucionalizado e democrático no final dos anos 1960, com consolidação no início dos anos 1970, e não apenas com a Constituição de 1978. A área central do EBES espanhol passou a ser, então, a Seguridade Social (CABRERO, 1989, p. 80, tradução nossa⁴).

Com a ampliação da pressão da sociedade civil e com a crise econômica do final da década de 1960 e início da década de 1970, houve reestruturação do gasto social com aumento do montante investido. Assim, Cabrero (1989) afirma que essa reestruturação serviu como base para uma transição democrática negociada, que partiu das autoridades estatais e que possibilitou a manutenção, de certa forma, do *status quo* (em relação aos poderes dominantes). Dessa forma, no final da década de 1970, ocorreu, de forma tardia, a “democratização social” da Espanha, possibilitando

a consolidação do EBES nesse país. (CABRERO, 1989, p. 82, tradução nossa⁵).

No decorrer da transição democrática, houve maior universalização do sistema de proteção social e ampliação de seu caráter redistributivo. Em meados da década de 1970, os gastos em serviços sociais foram desenvolvidos (principalmente saúde e educação), com estagnação relativa na década de 1980, quando as transferências de renda assumiram a prevalência dos gastos sociais. A cobertura da proteção social foi ampliada devido à flexibilização dos critérios de elegibilidade. No entanto, esse acréscimo causou redução do caráter contributivo da Seguridade Social, acarretando assistencialização do sistema. Na saúde, a ampliação da cobertura foi acompanhada de precarização do serviço público e de maior participação da provisão privada (CABRERO, 1989).

Entretanto, a partir do início da década de 1980, Cabrero (1989) afirma que processos de ajustes econômicos e fiscais começaram a prevalecer na política econômica⁶, ocasionando redução dos esforços de intensificação do EBES espanhol. Em meio a essa reestruturação, em 1982, teve início o governo do PSOE (Partido Socialista Operário Espanhol).

Durante a década de 1980, mesmo sob o governo socialista do PSOE, a política social foi submetida aos

objetivos de crescimento e de modernização econômica, com vistas a possibilitar ganhos de competitividade da indústria espanhola e sua inserção no processo de globalização. Manteve-se a orientação universalista do EBES, mas o sistema de proteção social se tornou mais precário. Como consequência, fortaleceu-se a provisão privada de previdência complementar e de seguros de saúde, por exemplo, para os estratos populacionais de renda mais elevada. O resultado foi a fragmentação da sociedade espanhola, com as classes média e alta buscando na iniciativa privada a complementação da renda na aposentaria e maior conforto nos serviços de saúde, enquanto as classes mais pobres ficavam dependentes do sistema público insuficiente em termos de renda e com qualidade reduzida nos serviços. Além disso, ampliou-se a participação de entidades sociais voluntárias, tanto relacionadas à Igreja Católica quanto organizações não governamentais (CABRERO, 1989; MORENO; SARASA, 1993).

Com relação à Assistência Social, Cabrero (1989) critica o baixo montante dos benefícios e a ênfase dada ao papel da mulher na proteção social. Houve redução do princípio contributivo das transferências de renda, não acompanhado de aprofundamento das transferências não contributivas (assistenciais) para as pessoas de baixa renda (CABRERO, 1989). Na saúde, a duplicação do orçamento

público possibilitou a universalização da cobertura médica no final dos anos 1980 (MORENO; SARASA, 1993).

Apesar de ter ocorrido expressivo crescimento econômico, houve perda de renda por parte dos trabalhadores, vigorando a lógica de primeiro fazer o bolo crescer, para depois reparti-lo.⁷ Portanto, as mudanças ocorridas no EBES da Espanha durante a transição democrática e ao longo da década de 1980 foram com o objetivo de maior universalização, sem realizar uma reestruturação radical do sistema de proteção social desenvolvido no período franquista (MORENO; SARASA, 1993).

Navarro (2003), em uma análise da evolução do gasto social espanhol, constata que a Espanha possuía, ainda em 2003, considerável déficit social com relação à UE-15.⁸ Para o autor, esse déficit é resultado do período franquista, já que houve aumento considerável do gasto social nos anos 1980 e no começo dos anos 1990. No entanto, a partir de 1993, o gasto social passa a crescer de forma mais lenta, ampliando a diferença em relação à média europeia (principalmente com o fim dos governos do PSOE e início dos governos conservadores do Partido Popular em 1996). A razão disso foi a aplicação de políticas de austeridade fiscal com vistas a reduzir déficits fiscais (NAVARRO, 2003).

No estudo de Jiménez e Portillo (2013), constata-se o aumento do gasto social espanhol em relação ao PIB na década de 2000, o que reduziu o déficit com relação à União Europeia. Em 2010, o gasto social médio da UE-15 era de 29% do PIB, enquanto a média espanhola era de 25,2% do PIB, ainda um dos menores do bloco. Com relação às áreas que recebem maior quantidade de recursos, observa-se uma prioridade à previdência (aposentadoria) e, posteriormente, à assistência médica. Ressalta-se a baixa atenção dada à proteção à família e à transferência de rendas por filhos, o que gera reduzida efetividade do sistema de proteção social espanhol no combate à pobreza infantil (JIMÉNEZ; PORTILLO, 2013).

Com relação ao financiamento e aos benefícios monetários, Cantó (2013) afirma que o EBES espanhol possui reduzido impacto redistributivo. Isso porque tanto os benefícios universais quanto os focalizados nas classes de baixa renda são ineficazes ou insuficientes para melhorar a distribuição de renda na Espanha. Grande parte do caráter redistributivo está relacionada aos benefícios contributivos e, no âmbito da tributação, ao imposto de renda. A desigualdade de renda na Espanha caiu durante os anos 1980 até meados dos anos 1990, estabilizando-se posteriormente (com exceção do pequeno aumento da desigualdade no período de 1992 a 1994), o que aproximou a Espanha dos níveis de alguns pa-

íses da União Europeia (CANTÓ, 2013).

No período de 2005 a 2008, a Espanha passou por uma fase de crescimento econômico, na qual o aumento da arrecadação contributiva e tributária possibilitou a ampliação da cobertura de determinados benefícios sociais (como a renda por filho dependente) e queda da desigualdade social. Entretanto, a partir da crise econômica de 2008, a desigualdade de renda passou a aumentar de forma significativa, principalmente devido às políticas de ajuste fiscal adotadas a partir do final de 2009 (CANTÓ, 2013).

Apesar disso, o impacto redistributivo dos benefícios sociais não contributivos aumentou a partir de 2008, sobretudo pelos auxílios aos desempregados com baixas rendas. Além disso, o imposto de renda de pessoas físicas passou a ser mais progressivo, em virtude de aumentos da tributação da renda do capital. Dessa forma, o caráter mais redistributivo dos benefícios sociais e do imposto de renda fez com que o aumento da desigualdade da renda disponível ocorresse em ritmo relativamente mais lento (CANTÓ, 2013).

Entre os princípios do regime, destaca-se a descentralização territorial, com forte participação das Comunidades Autônomas⁹ a partir da abertura política e com crescimento da participação dos municípios

na gestão do EBES espanhol. León e Subirats (2013, p. 146, tradução nossa¹⁰) destacam que a descentralização foi uma “reivindicação histórica pelo reconhecimento da diversidade territorial na Espanha” e que o próprio debate em torno da democratização se pautou na “distribuição territorial do poder”. De forma a ajustar os interesses divergentes, “a Constituição reconheceu a diversidade e a assimetria do modelo autonômico”, mas buscou a homogeneidade entre os regimes adotados em cada Comunidade Autônoma (GALLEGO; SUBIRATS, 2011¹¹ *apud* LEÓN; SUBIRATS, 2013, p. 147, tradução nossa¹²).

No EBES, as Comunidades têm competência nas políticas de saúde, de educação e de serviços sociais. Entretanto, a gestão descentralizada do sistema de proteção social espanhol é envolta em conflitos entre o Estado (em suas tentativas de manter o controle sobre distintas políticas) e as Comunidades Autônomas (que buscam maior autonomia na proteção social). Além disso, os entes autônomos receberam atribuições que não foram acompanhadas com o repasse de recursos, acarretando elevada carga de financiamento aos entes subnacionais. Essas questões dificultam a cooperação entre as comunidades espanholas e ocasionam desigualdades territoriais. Destaca-se que, a partir da crise econômica de 2008, houve uma tentativa de recentralização de po-

líticas sociais e de maior controle do gasto das comunidades pelo governo central, com resistência das Comunidades Autônomas (LEÓN; SUBIRATS, 2013). Dessa forma, a descentralização do EBES espanhol ainda não está consolidada, dadas as dificuldades que envolvem a relação entre as dezessete Comunidades Autônomas e o Estado e entre as próprias comunidades. As divergências ultrapassam o âmbito de gestão e de financiamento do EBES, e compreendem os distintos traços cultural e linguístico que caracterizam cada ente territorial.

Viana (2007) destaca a característica “familiarista” do EBES espanhol, sustentada no “trabalho não reconhecido, não remunerado e não retribuído da mulher como cuidadora social no espaço familiar”. Vigora também o princípio de “solidariedade intergeracional”, em que os riscos das gerações passadas são atendidos pelas gerações presentes, as quais esperam ter o apoio das gerações futuras. Os serviços sociais assistenciais são efetuados pela família (como cuidados de crianças, idosos, dependentes), visto a escassez de serviços sociais públicos (exceto a saúde) (VIANA, 2007, p. 157). Observa-se que as estruturas familiares espanholas vêm se modificando, com redução das “famílias tradicionais” e aumento de famílias em que só a mulher vive com os filhos e/ou que a mulher assume o papel de chefe familiar. No entanto, preva-

lece ainda a estrutura patriarcal, a ênfase familiar nos serviços sociais de cuidado e o duplo papel da mulher no bem-estar parental e na inserção no mercado de trabalho. Dessa forma, para Viana (2007) o EBES espanhol consiste em um modelo de proteção social misto e descentralizado, ainda afastado do universalismo público dos regimes social democratas tradicionais (VIANA, 2007). Por todo o exposto, o modelo mediterrâneo de EBES (no qual a Espanha está incluída) consiste em uma via média entre os modelos conservadores e os modelos socialdemocratas (MORENO, 1999; MORENO; SARASA, 1993; CABRERO, 1989).

3 Comparação e Comentários Finais

A partir da análise histórica da evolução do EBES no Brasil e na Espanha, podem-se observar diversas tendências semelhantes, com diferenças pontuais em cada etapa evolutiva. A transição democrática espanhola também se assemelha à brasileira, já que os dois casos ocorreram em meio a uma crise econômica e ao esgotamento do regime militar anterior.

No Brasil, destaca-se a maior participação social durante a constituinte (embora houvesse um confronto de forças políticas em relação ao nível de progressividade do nosso EBES), enquanto na Espanha a democratização foi realizada

na forma de um pacto, com vistas a manter o *status quo* (CABRERO, 1989). Essa pode ser uma possível explicação do motivo de diversos aspectos institucionais do EBES brasileiros estarem definidos no instrumento constitucional, enquanto na Espanha a Constituição apenas determina atribuições e estabelece o dever dos poderes públicos, sem maiores explanações. Por isso, no Brasil, a reestruturação do EBES está fortemente relacionada com a promulgação da Constituição de 1988, enquanto na Espanha é mais comum apenas a menção à transição democrática.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 24 fev. 2017.

CABRERO, G. R. Orígenes y evolución del estado de bienestar español en su perspectiva histórica. Una visión general. *Política y Sociedad*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, v. 2, p. 79-87, 1989. Disponível em: <<http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/viewFile/POSO8989130079A/30671>>. Acesso em: 27 out. 2015.

CANTÓ, O. El efecto redistributivo del impuesto sobre la renta y las prestaciones monetarias ante el incremento de la desigualdad de rentas. In: AYALA CAÑÓN, L. A.; JIMÉNEZ, J. S (Org.). *Los nuevos retos de la protección social*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013. p. 153-170.

CASTRO, J.A., RIBEIRO, J. A. C. As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios. *Políticas Sociais: acompanhamento e análise* (Vinte Anos da Constitu-

ção Federal), IPEA, Brasília, n.17, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5797&Itemid=9>. Acesso em: 05 out. 2015.

DRAIBE, S. M. Estado de Bem-Estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, GT19 – Políticas Públicas, Caxambu, 30., 2006. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2006. Disponível em: <http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=docview&gid=3416&Itemid=232>. Acesso em: 15 nov. 2014.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 63-102, nov. 2003.

ESPAÑA. *Constitución española*. Madrid, 1978. Disponível em: <<http://www.congreso.es/consti/>>. Acesso em: 19 out. 2015.

_____. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Presupuesto de la seguridad social*. Madrid, 2014.

_____. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. *Trabajadores*. Madrid, 2015a. Disponível em: <http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/index.htm>. Acesso em: 02 nov. 2015.

_____. Ministerio de la Presidencia. *Los Pactos de la Moncloa*. Texto completo del acuerdo económico y del acuerdo político. Servicio Central de Publicaciones/Secretaría General Técnica, Presidencia del Gobierno: Madrid, 1977. Disponível em: <<http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol17/>>. Acesso em: 02 nov. 2015.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/92. *Economia e Sociedade*, Campinas, p. 183-238, jun. 1997.

FERNÁNDEZ, A. J. Evolución de la seguridad social. Un desarrollo constitucional. In: NAVARRO, V. *El Estado del Bienestar en España*. Disponível em: <http://www.bsolot.info/wp-content/pdf/Navarro_Vicen%C3%A7A7-El_Estado_de_Bien

- estar_en_Espa%C3%B1a.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2015. Espanha, 2003, p. 82-100.
- JIMÉNEZ, J. S.; PORTILLO, P. T. El gasto en protección social como instrumento del Estado de Bienestar. In: AYALA CAÑÓN, L. A.; JIMÉNEZ, J. S (Org.). *Los nuevos retos de la protección social*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013. p. 13-28.
- KERSTENETZKY, C. L. *O Estado de Bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do Estado Social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- LEÓN, M.; SUBIRATS, J. Descentralización del sector público y protección social. In: AYALA CAÑÓN, L. A.; JIMÉNEZ, J. S (Org.). *Los nuevos retos de la protección social*. Madrid: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2013. p. 143-152.
- MORENO, L. *La "via media" española del régimen de bienestar mediterráneo*. Madrid: Instituto de Políticas y Bienes Públicos, CSIC, 1999. Disponível em: <<http://www.ipp.csic.es/node/283729>>. Acesso em: 27 out. 2015.
- _____.; SARASA, S. Génesis y desarrollo del estado del bienestar en España. *Revista Internacional de Sociología*, [Madrid], n. 6, p. 27-69, 1993.
- NAVARRO, V. El Estado del Bienestar en España. In: NAVARRO, V. *El Estado del Bienestar en España*. Disponível em: <http://www.bsolot.info/wp-content/pdf/Navarro_Vicen%C3%A7-El_Estado_de_Bienestar_en_Espa%C3%B1a.pdf>. Acesso em: 04 nov. 2015. Espanha, 2003, p 1- 28.
- POCHMANN, M. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.
- VIANA, M. J. F. *Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar: prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública*. 2007. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.
- WINCKLER, C. R.; NETO, B. T. M. Welfare State à brasileira. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v. 19, n. 4, p. 108-131, 1992.
- 2 FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Tese (Doutorado) – Universidade de Estadual de Campinas, Campinas, 2005.
- 3 O exposto por Draibe (2003) sobre os eixos de atuação de FHC na política social foi embasado no documento presidencial de 1996 “*Uma estratégia de desenvolvimento social*”.
- 4 Do original em espanhol.
- 5 Do original em espanhol.
- 6 Para Cabrero (1989), na década de 1980 houve fortalecimento das políticas econômicas conservadoras, com foco nos ajustes fiscais, industriais e sociais. No entanto, ele afirma que não houve redução do gasto social, mas reestruturação dos modelos de EBES com base nos preceitos neoliberais.
- 7 No Brasil, essa ideia vigorou no período do Milagre Econômico, sob a exposição famosa do então Ministro da Fazenda, Delfim Netto, de que primeiro teríamos que fazer o bolo crescer, para depois distribuí-lo. Ou seja, a preocupação pioneira seria com o crescimento econômico. A distribuição de renda seria consequência deste ou uma preocupação posterior.
- 8 Bloco dos quinze membros pioneiros da União Europeia.
- 9 Durante o período franquista, as Comunidades Autônomas tinham sua participação social e política reprimida devido ao caráter centronacionalista do governo militar.
- 10 Do original em espanhol.
- 11 GALLEGO, R.; SUBIRATS, J. Regional welfare regimes and multi-level governance. In: GUILLÉN RODRIGUÉZ, A.M.; LEÓN, M. 2011, p. 97-118. Referência incompleta no artigo pesquisado.
- 12 Do original em espanhol.

1 Esse texto consiste em uma adaptação de parte da monografia realizada para obtenção do título de bacharel em Ciências Econômicas na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, sob orientação do Prof. Dr. Marcelo Milan, intitulada “O Estado de Bem-Estar Social no Brasil e na Espanha: um estudo comparativo”.

(*) *Mestranda em Teoria Econômica (IPE-USP).*
(E-mail: camila_steffens@usp.br).

Relatório de Indicadores Financeiros¹

NÚCLEO DE ECONOMIA FINANCEIRA DA USP – NEFIN-FEA-USP (*)

Em 02/jan/2012 foram (teoricamente) investidos R\$ 100 em quatro carteiras *long-short* tradicionais da literatura de Economia Financeira. O Gráfico 1 apresenta a evolução dos valores das carteiras. (1) Carteira de Mercado: comprada em ações e vendida na taxa de juros livre de risco; (2) Carteira Tamanho: comprada em ações de empresas pequenas e vendida em ações em empresas grandes; (3) Carteira Valor: comprada

em ações de empresas com alta razão “valor contábil-valor de mercado” e vendida em ações de empresas com baixa razão; (4) Carteira Momento: comprada em ações de empresas vencedoras e vendida em ações de empresas perdedoras. Para detalhes, visite o *site* do NEFIN, seção “Fatores de Risco”: <http://nefin.com.br/risk_factors.html>.

Gráfico 1 – Estratégias de Investimentos (Long - Short) (02/01/2012 - 07/04/2017)

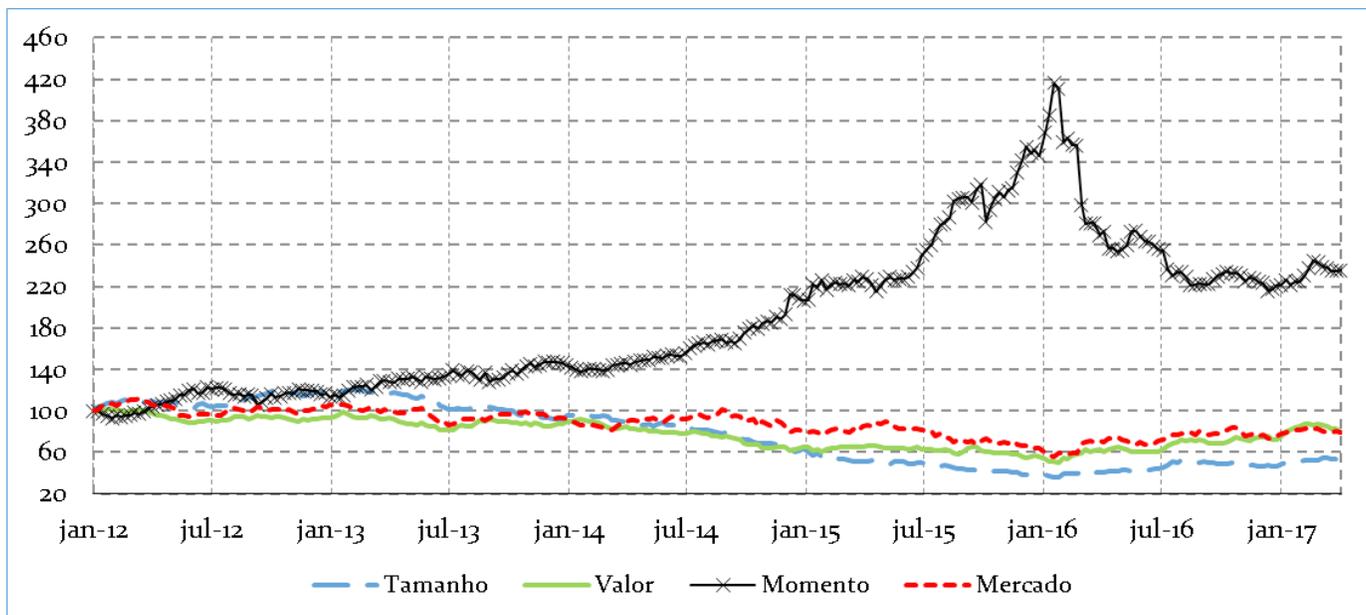


Tabela 1

	Tamanho	Valor	Momento	Mercado
Semana	0,00%	-3,63%	0,44%	-0,76%
Mês de Março	1,98%	-3,96%	-4,11%	-3,32%
Ano Atual	15,72%	11,06%	6,89%	4,88%
2010-2017	-47,43%	-29,77%	299,16%	-36,27%

O Gráfico 2 apresenta a evolução histórica do *dividend yield* do mercado acionário brasileiro: razão entre o total pago de dividendos nos últimos 12 meses pelas empresas e o valor total das empresas hoje. Essa é tradicionalmente uma variável estacionária (reverte à média) e é positivamente correlacionada com o retorno futuro esperado dos investidores. Ou seja, é alta em momentos ruins (de alto risco ou alta aver-

são ao risco), quando os investidores exigem retorno esperado alto para investir no mercado, e baixa em momentos bons. A Tabela 2 apresenta o inverso do *dividend yield*, conhecido como Razão Preço-Dividendo, de algumas empresas. Ordena-se os papéis da última semana de acordo com essa medida e reporta-se os papéis com as dez maiores e dez menores Razões Preço-Dividendo.

Gráfico 2 – Dividend Yield da Bolsa (01/01/2009 - 07/04/2017)

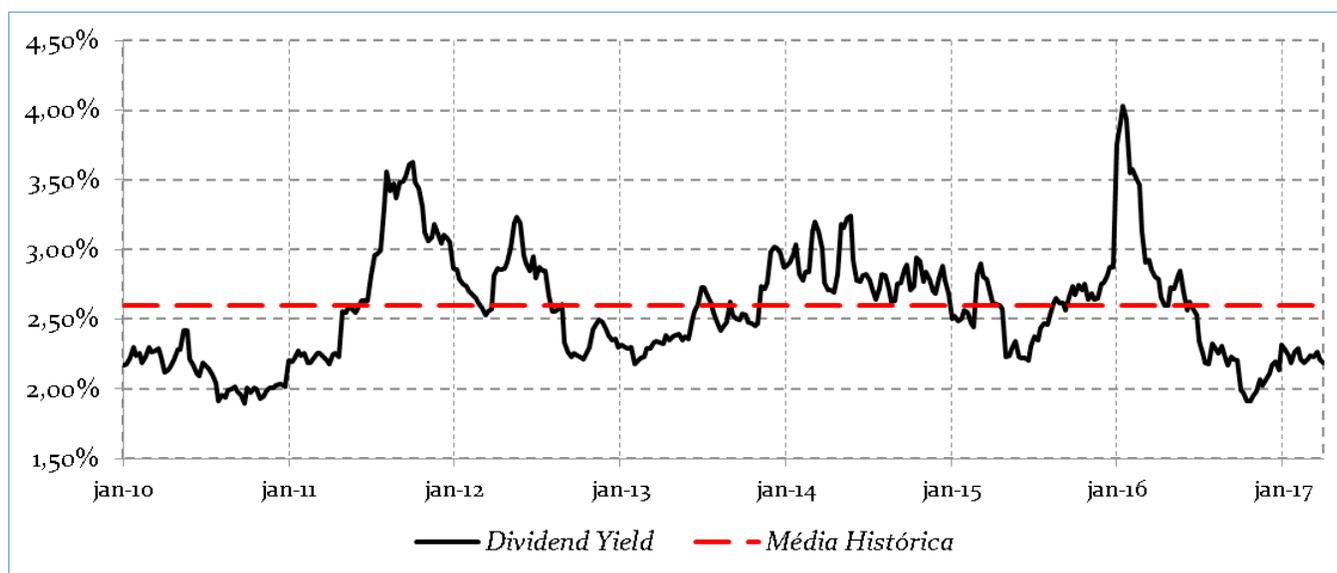


Tabela 2

Dez Maiores			Dez Menores	
	Papel	Preço-Dividendo	Papel	Preço-Dividendo
1.	DTEX3	1041,85	ESTC3	9,08
2.	EVEN3	442,86	MPLU3	11,76
3.	LIGT3	382,47	ENBR3	13,62
4.	LINX3	352,86	FLRY3	15,41
5.	WEGE3	261,47	ABCB4	16,71
6.	LAME4	222,51	BBSE3	17,23
7.	GGBR4	212,35	ITSA4	19,59
8.	MYPK3	211,69	ECOR3	20,00
9.	EQTL3	210,03	POMO4	20,06
10.	NATU3	202,73	DIRR3	20,41

O Gráfico 3 apresenta a evolução histórica do *short interest* do mercado acionário brasileiro e a taxa média de aluguel de ações. O *short interest* de uma empresa é dado pela razão entre a quantidade de ações em aluguel e a quantidade de ações *outstanding* da empresa. Mede assim o estoque de vendas a descoberto realizadas com as ações da empresa, tendendo a ser maior em momentos de expectativa de queda no valor da

empresa. O *short interest* do mercado, apresentado no gráfico, é a média (ponderada por valor) dos *short interest* individuais. A Tabela 3 reporta os cinco maiores *short interest* individuais e taxas de aluguel da semana passada, tanto em nível como primeira diferença (no caso deste último, são excluídos os papéis que tiveram variação negativa).

Gráfico 3 – Mercado de Aluguel de Ações (01/01/2013 - 07/04/2017)

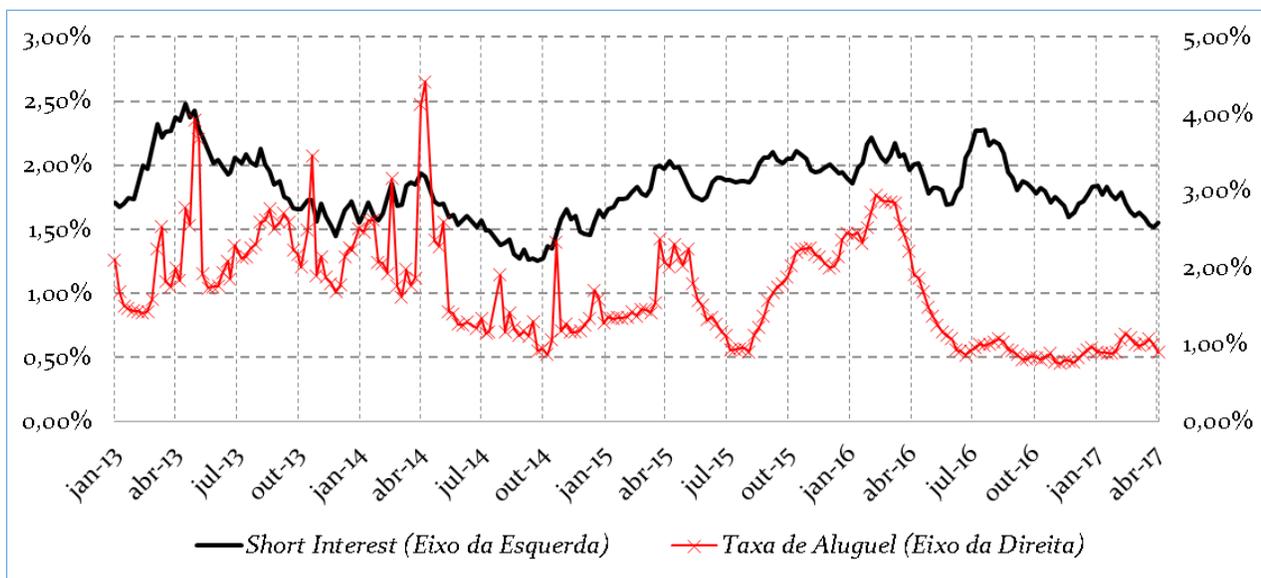


Tabela 3

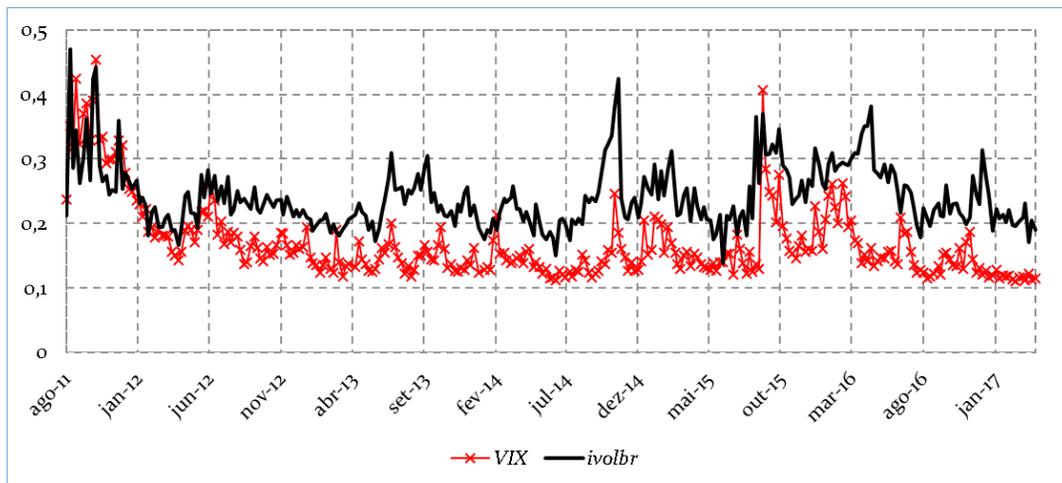
Cinco Maiores da Semana				
Short interest			Taxa de Aluguel	
1.	USIM5	10,72%	MGLU3	49,80%
2.	RAPT4	8,41%	BPHA3	44,14%
3.	ELPL4	7,42%	PDGR3	40,05%
4.	GOAU4	6,11%	RSID3	30,89%
5.	GFS33	5,77%	GPIV33	25,13%
Variação no short interest			Variação na taxa de aluguel	
1.	OIBR4	0,60%	RAPT4	11,45%
2.	ELET3	0,53%	CTKA4	10,45%
3.	ESTC3	0,43%	CTNM4	4,51%
4.	GOAU4	0,42%	BRSR6	2,88%
5.	ELPL4	0,39%	ATOM3	2,80%

O IVol-BR é um índice de volatilidade futura esperada para o mercado acionário brasileiro. É derivado do comportamento dos preços de opções sobre o IBOVES-PA. Já o VIX® é o índice de volatilidade futura esperada para o mercado americano calculado pela CBOE®.

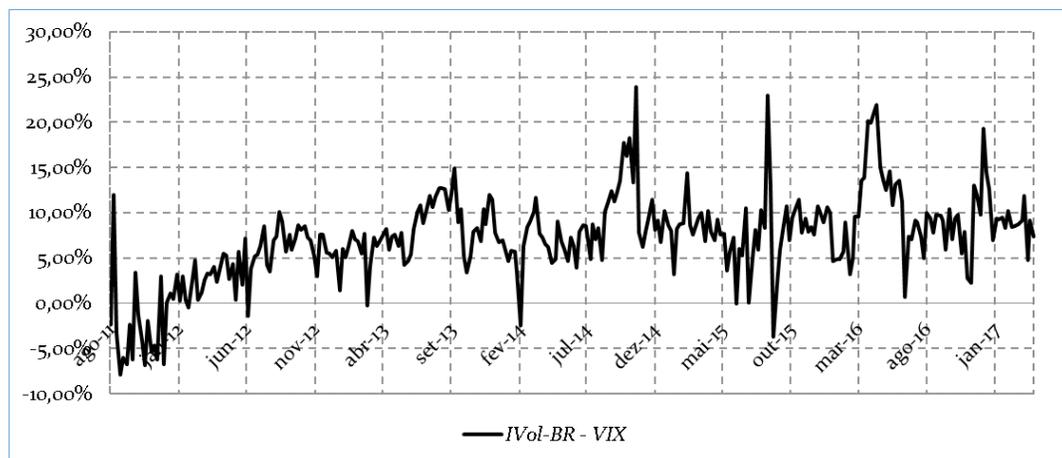
O Gráfico 4A apresenta ambas as séries. O Gráfico 4B apresenta a diferença entre os índices, apurando assim a evolução da incerteza especificamente local. Para detalhes, visite o site do NEFIN, seção “IVol-Br”: <http://nefin.com.br/volatility_index.html>.

Gráfico 4 – Volatilidade Forward-Looking (01/08/2011 - 31/03/2017)

A



B



1 O NEFIN não se responsabiliza por qualquer dano ou perda ocasionado pela utilização das informações aqui contidas. Se desejar reproduzir total ou parcialmente o conteúdo deste relatório, está autorizado desde que cite este documento como fonte.

O Nefin agradece à FIPE pelo apoio financeiro e material na elaboração deste relatório.

2 VIX® e CBOE® são marcas registradas da Chicago Board Options Exchange.

(*) <<http://nefin.com.br/>>.

economia & história



Augusto Olympio Viveiros de Castro e a “Academia de Altos Estudos” do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro: os Primórdios da História Tributária Nacional

LUCIANA SUAREZ LOPES (*)

A história tributária do Brasil, meus senhores, já não opõe aos esforços do investigador o inextricável emaranhado das florestas ainda virgens; mas está muito longe de ser uma estrada facilmente palmilhável. (CASTRO, 1989, p. 13)

Até o início do século XX, foram poucos os estudos dedicados à análise da História Tributária nacional. Os poucos trabalhos existentes, dentre os quais podemos citar os de Liberato Castro Carreira, não conseguiram fugir do caráter meramente descritivo característico dos textos acadêmicos da época. (CARREIRA, 1883; 1889)

Em parte, essa escassez de trabalhos é derivada do pouco interesse existente entre os nossos acadêmicos de se dedicarem ao estudo de questões relacionadas aos processos burocráticos envolvidos na administração pública

em suas várias esferas de atuação. Para muitos, envolver-se na busca e identificação de tais procedimentos em pesquisas marcadas pela forte presença de fontes primárias de dados significava a compilação de um grande volume de dados, cuja análise naquele momento exigiria um enorme esforço adicional. Sendo assim, optava-se, muitas vezes, por dar maior ênfase na apresentação dos dados, e menor no material analítico que poderia ser produzido por meio deles. Sendo relacionado a esse cotidiano administrativo, o estudo das práticas tributárias também acabou sendo deixado em segundo plano

pelos estudiosos. Nesse contexto, é interessante registrar que um dos primeiros acadêmicos a se dedicar a um estudo de caráter mais reflexivo sobre nosso sistema tributário tenha sido um jurista.

Augusto Olympio Viveiros de Castro nasceu no Maranhão, em 27 de agosto de 1867, filho do Conselheiro Augusto Olympio Gomes de Castro e de d. Anna Rosa Viveiros de Castro. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito do Recife, iniciou suas atividades assumindo o cargo de juiz municipal da cidade de Santa Maria Madalena, no Rio de Janeiro. Competente, rapidamente

sua carreira evoluiu, atingindo seu ápice ao ser indicado como Ministro do Supremo Tribunal Federal em 1915. Faleceu em São Paulo, no dia 14 de abril de 1927. (Cf. LOPES, 1989, p. 8)

Sua trajetória profissional não deixou de ser acompanhada pela construção concomitante de sua carreira acadêmica. Desde 1907 era catedrático e ministrava disciplinas de Direito Civil, Direito Administrativo e Direito Internacional na então Faculdade Livre de Direito da Cidade do Rio de Janeiro, uma das primeiras faculdades de direito a serem fundadas no Brasil após a Proclamação da República. Por ocasião da fusão desta com a Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, pediu exoneração do cargo, recebendo o título de Professor Honorário, concedido pela Congregação da nova instituição de ensino jurídico que na ocasião se formava, a Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro.¹ (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, [s.d.]) Já como Ministro do Supremo, ministrou uma série de quatro palestras no Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, cujo tema central era o estudo do sistema tributário nacional.

Desde 1911, discutia-se entre os sócios do IHGB a ideia de se orga-

nizar uma instituição de ensino superior. O intuito maior era o de possibilitar a criação de um espaço de discussão e reflexão acerca da nossa formação histórica, aberto tanto para a comunidade acadêmica como para um público mais geral. Nesse sentido, no período entre 1913 e 1915 o Instituto promoveu uma série de palestras, com variadas temáticas, e uma dessas séries de palestras foi proferida por Viveiros de Castro. A iniciativa, bem-sucedida, serviu de base para

Figura 5 – Augusto Olympio Viveiros de Castro



Fonte: Galeria de Ministros do Supremo Tribunal Federal.

a criação da chamada “Academia de Altos Estudos”, posteriormente denominada “Faculdade de Filosofia e Letras do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro”, cujas atividades estenderam-se do ano de sua fundação, 1915, até o ano de 1922.² Além das palestras de Viveiros de Castro, foram também ministrados os cursos: “Aspectos

Gerais do Brasil”, por Alberto Rangel; “Bandeirismo”, por Basílio de Magalhães; “História Constitucional do Brasil”, por Aurelino Leal; “História Diplomática do Brasil” por Pinto da Rocha; “História das Doutrinas Econômicas”, por Ramalho Ortigão; e “Artes Plásticas no Brasil”, por E. Araújo Viana. (INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO, [s.d.])

Ao todo, Viveiros de Castro proferiu quatro palestras, dedicadas a discutir a formação do sistema tributário nacional, desde os primórdios da colônia até as décadas iniciais da República. Como resultado, um rico material publicado na revista do IHGB e reeditado mais recentemente pela Escola de Administração Fazendária.

Mesmo sendo considerado por autores mais contemporâneos pioneiro no estudo histórico das finanças públicas no Brasil e mesmo considerando ser o seu texto um avanço com relação às anteriores crônicas de dados, Viveiros de Castro não conseguiu ultrapassar definitivamente a barreira do descritivo. Considerando suas próprias palavras,

[...] a orientação deste curso é exclusivamente *histórica*: exporei os fatos em vez de arquitetar teorias e formular planos salvadores que solucionem de vez o temeroso

problema financeiro que, com um aspecto sinistro, tem pairado sobre todos os períodos da História Pátria. (CASTRO, 1989, p. 13. Itálicos no original.)

Tais objetivos são justificados considerando terem sido as diversas aulas ministradas por iniciativa do IHGB divididas em determinados assuntos, dentre os quais História Econômica, História Financeira e História Tributária, sendo essas últimas atribuídas a Viveiros de Castro. Buscando então respeitar a divisão proposta, o autor justifica da seguinte forma os objetivos acima destacados,

Obedecendo ao critério da especialização que domina o movimento científico nos tempos modernos, entendeu V. Ex^a, Sr. presidente, muito acertadamente, estabelecer mais dois cursos – o de *História Financeira* e o de *História Econômica*.

O assunto das minhas palestras, portanto, ficou circunscrito à *tributação propriamente dita*, ocupando-me também dos *monopólios*, quando estabelecidos exclusivamente como fonte de renda. (CASTRO, 1989, p. 13. Itálicos no original.)

Mesmo contendo descrição minuciosa de impostos, taxas e procedimentos de cobrança, podemos dizer que Viveiros de Castro é muito pouco elogioso consigo mesmo, e ainda que seus objetivos declarados fossem o da análise

histórica do sistema tributário sem *arquitetar teorias e formular planos salvadores* para os problemas tributários do Brasil de 1915, ele certamente não se limitou a descrever historicamente o sistema tributário nacional, havendo em sua narrativa um esboço, uma primeira tentativa de interpretação de nosso emaranhado tributário. Suas reflexões serviram de subsídio para muitos historiadores, juristas, economistas e contadores, envolvidos no estudo de um tema que proporciona um intenso e rico diálogo interdisciplinar, pois para desvendar as origens de nosso emaranhado tributário faz-se necessária a consideração de um conjunto grande de variáveis... em permanente evolução.

Referências

CARREIRA, L. C. *O orçamento do Império desde a sua fundação*. Rio de Janeiro: Typographia Nacional, 1883.

_____. *História financeira e orçamentária do Império do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1889.

CASTRO, A. O. V. DE. *História tributária do Brasil*. 2. ed. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1989.

CHAVES, A. A. B. *A Revista da Faculdade Livre de Direito da cidade do Rio de Janeiro: uma proposta para a identidade jurídica nacional brasileira*. [s.l.] Universidade de São Paulo, 2011.

INSTITUTO HISTÓRICO E GEOGRÁFICO BRASILEIRO. *Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*. Disponível em: <<https://ihgb.org.br/>>. Acesso em: 28 mar. 2017.

LOPES, M. C. DE A. Prefácio. In: *História tributária do Brasil*. 2. ed. Brasília: Escola de Administração Fazendária, 1989. p. 7-9.

MELO, T. DE. *Um projeto de ensino superior : a Academia de Altos Estudos do IHGB (1915-1922)*. XXVIII SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Ministros do Supremo Tribunal Federal - Augusto Olympio Viveiros de Castro*.

1 A Faculdade Livre de Direito da Cidade do Rio de Janeiro foi fundada em 11 de junho de 1891 e foi inicialmente alojada no prédio do Mosteiro de São Bento. Em 1920, a Faculdade Livre de Direito se juntou com a Faculdade Livre de Ciências Jurídicas e Sociais do Rio de Janeiro, dando origem à Faculdade Nacional de Direito do Rio de Janeiro. (Cf. CHAVES, 2011, p. 23-24)

2 Inicialmente pensada como um centro de formação de mão de obra qualificada direcionada ao serviço público, a faculdade sofreu uma grande reestruturação em 1919, passando a contar com novos cursos e novos professores, passando a ter como objetivo principal a formação de professores secundários em nível superior. (Cf. MELO, 2015)

(*). Professora Doutora do Departamento de Economia da FEA/USP.
(E-mail: lslopes@usp.br).