informações fipe

FUNDAÇÃO INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS

Nº 465 Junho / 2019

ISSN 1678-6335

análise de conjuntura

Nível de Atividade — p. 3
VERA MARTINS DA SILVA

Vera Martins da Silva faz uma análise da conjuntura econômica brasileira, com enfoque nos componentes do produto interno bruto.

temas de economia aplicada

Idades de Aposentadoria Urbana por Unidade da Federação — p. 9
ROGÉRIO NAGAMINE COSTANZI

Rogério Nagamine Costanzi escreve sobre Previdência e idade média de aposentadoria urbana por unidade da Federação e por região.

Observações Sobre o Regime de Capitalização — p. 14
EMÍLIO CHERNAVSKY

Emílio Chernavsky discute os problemas e alguns exemplos de uma Previdência Social baseada em um regime de capitalização.

Diversidade de Gênero: a FEA em Números Parte II — p. 18
ECONOMISTAS

O grupo EconomistAs apresenta algumas regressões econométricas para verificar se o gênero está relacionado com o desempenho do aluno, medido por meio da nota final e aprovação na disciplina.

Relatório de Indicadores Financeiros — p. 27
NEFIN-FEA-USP

O NEFIN apresenta os principais fatores de risco utilizados na literatura (*dividend yield*, *short interest* e IVol-BR), utilizando dados brasileiros.

economia & história

Os Objetivos da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento — p. 31
RÔMULO MANZATTO

Rômulo Manzatto discorre sobre as atividades da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, criada em 1993 pela Organização das Nações Unidas (ONU) e sua agência especializada para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

Notas Sobre a Autonomia Municipal no Brasil Colônia e Império — p. 35
LUCIANA SUAREZ LOPES

Luciana Suarez Lopes escreve sobre a administração municipal e estrutura financeira dos municípios no período pré-republicano.

As ideias e opiniões expostas nos artigos são de responsabilidade exclusiva dos autores, não refletindo a opinião da Fipe

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

Diretoria

Diretor Presidente
Carlos Antonio Luque

Diretora de Pesquisa
Maria Helena Garcia Pallares Zockun

Diretora de Cursos
Vera Lucia Fava

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

Editora-Chefe
Fabiana F. Rocha

fipe
Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas

Preparação de Originais e Revisão
Alina Gasparello de Araujo

Produção Editorial
Sandra Vilas Boas

http://www.fipe.org.br

análise de conjuntura

Nível de Atividade: Pequeno Crescimento, Esperada Decepção

Vera Martins da Silva (*)

O desempenho da economia brasileira continua decepcionando e deixando aqueles sem emprego cada vez mais sem perspectiva de obter um posto de trabalho formal. Por sorte, a tecnologia tem permitido o acesso à renda por meio de novas atividades remuneradas como os aplicativos de mobilidade (Uber e assemelhados), viabilizando novos projetos e gastos das famílias. Mesmo assim, parece que o novo normal é um crescimento econômico bem modesto, incapaz de absorver os jovens em emprego e renda, no sentido clássico e formal. A verdade é que a velha economia está debilitada e a jovem economia está começando a se esparramar, mas há uma boa incógnita quanto ao futuro.

A chegada de uma nova equipe política e econômica abriu uma janela de otimismo já para este ano de 2019, mas o desânimo com os primeiros resultados da economia jogaram um balde de água fria, especialmente para aqueles mais devotos dos novos ares políticos. Para os observadores mais cautelosos e experientes, não haveria mesmo grande modificação nos resultados iniciais, pois qualquer novo governo leva tempo para entender a dinâmica administrativa e política, e como conseguir implementar suas ideias e políticas. E a obtenção de resultados positivos, em qualquer área, leva mais tempo ainda. Mesmo na ausência de conflitos internos à administração e aos grupos políticos envolvidos, a efetividade das políticas públicas só vai ocorrer se não houver nenhum grande choque adverso. Por enquanto, o que se tem é um primeiro ano dos governos estaduais e federal, todos eles com finanças já comprometidas e vários deles sem condições de cumprir suas despesas básicas. A visão otimista do mercado sobre as novas administrações vai aos poucos se dissolvendo à medida que os dados oficiais sobre a economia estão sendo divulgados.

As informações sobre o Produto Interno Bruto, referente ao primeiro trimestre de 2019, indicam que o desempenho econômico continua fraco. Para começar, houve uma contração de -0,2% do primeiro trimestre de 2019 em relação ao último trimestre de 2018 e, para piorar, a comparação do crescimento de quatro trimestres, encerrados no primeiro trimestre de 2019, contra o período semelhante no ano anterior, mostrou que o PIB aumentou apenas 0,9%. A mo-

rosidade da atividade econômica continua e, inconvenientemente, parece que veio para ficar. Abrindo os dados divulgados pela FIBGE – Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, é possível ver onde os problemas são mais significativos.

Na comparação de quatro trimestres, encerrados em março de 2019, contra os quatro trimestres do ano anterior, houve um aumento de 1% do Valor Adicionado, gerado pela economia e de 0,7% dos Impostos sobre Produtos, Líquido de Subsídios. No caso do Valor Adicionado gerado, o setor de Serviços teve o melhor desempenho, com aumento de 1,2%, a Agropecuária teve acréscimo de 1,1%, enquanto a Indústria, que tem apresentado os resultados mais oscilantes ao longo dos trimestres, ficou estagnada. E, inequivocamente, o grande problema entre as atividade industriais foi a Indústria de Construção, que teve retração de -2%. Aliás, não é de agora que o péssimo desempenho desse setor está na base dos resultados desanimadores da atividade econômica. Isso decorre da forte redução de investimentos públicos, fruto da crise fiscal generalizada entre os vários níveis de governo, como também da inadimplência e alto endividamento das famílias, que tem comprimido os lançamentos residenciais.

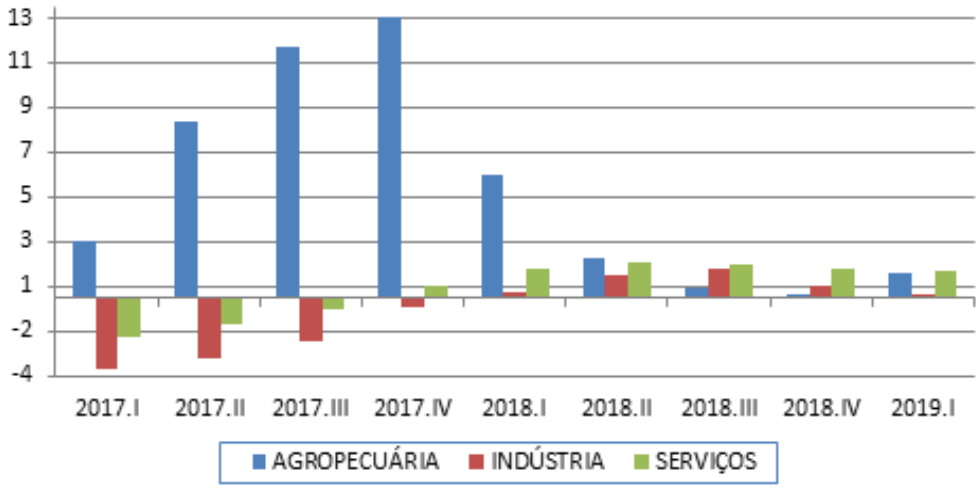
Ainda no âmbito da Indústria, o fraco crescimento foi influenciado pela fraqueza na geração do Valor Adicionado das Indústrias Extrativas, de apenas 0,6%, devido ao desastre do reservatório de rejeitos da Vale em Brumadinho e a redução de preços das *commodities* minerais. Efetivamente, após anos de forte expansão dessas atividades extrativistas, ocorreu uma desaceleração mesmo antes do desastre socioeconômico e ambiental em Brumadinho. O crescimento médio dessas atividades passou de 4,4%, em 2017, para 0,8% em 2016 e 0,6% no primeiro trimestre de 2019.[1]

No caso da Indústria de Transformação, houve estagnação no comparativo do acumulado de quatro trimestres, com crescimento de 0,1% (*sic*). Neste caso, a crise econômica argentina contribuiu para esse resultado pífio, afetando negativamente a exportação de veículos. O que salvou a Indústria Geral de uma queda ainda mais intensa foram as atividades ligadas à urbanização, com aumento de 3,3% no Valor Adicionado de Eletricidade e Gás, Água, Esgoto e Limpeza Urbana.

A visualização do desempenho dos grandes grupos de atividade econômica ajuda na análise da conjuntura recente. No Gráfico 1, apresenta-se o desempenho dos grandes setores econômicos entre o primeiro trimestre de 2017 e o primeiro trimestre de 2019, avaliado a partir do resultado acumulado em quatro trimestres contra o mesmo período do ano anterior. Chama a atenção a evolução positiva da Agropecuária em 2017 e no primeiro trimestre de 2018, efeito que arrefeceu a partir de então. Isso foi resultado de uma recuperação da produção em 2017 sobre o ano anterior, em função da melhoria das condições climáticas. Esta melhora da produção foi posteriormente refreada pela demanda interna, comprimida pelo período recessivo anterior, que afetou a renda e aumentou a inadimplência, gerando contenção e queda dos gastos das famílias. Fatores adicionais para a contenção da demanda dos produtos agropecuários foram o freio na expansão do comércio global, com a China em desaceleração e a beligerância comercial entre as grandes economias.

A Indústria e os Serviços conseguiram se recuperar da crise de 2017, especialmente os Serviços, incentivados pelo processo de urbanização ainda presente no País. Já a Indústria, que teve o maior tombo em 2017, se recuperou em 2018, mas iniciou o ano de 2019 com uma dinâmica muito fraca, especialmente por parte da Indústria da Construção, conforme já apontado anteriormente.

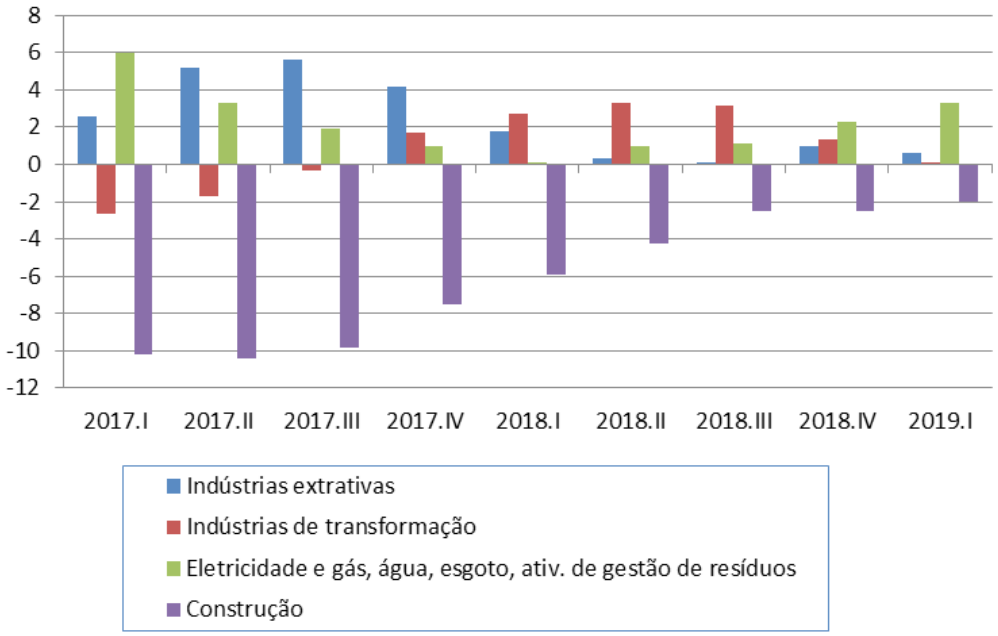
Gráfico 1 - Desempnho do Valor Adicionado dos Principais Ramos de Atividade, 2017.I a 2019.I (%)



Fonte: Contas Trimestrais FIBGE.

O Gráfico 2 evidencia como a Indústria de Construção tem sido o grande nó do fraco desempenho recente da economia brasileira. A queda do valor adicionado nesse setor já ocorre há 19 trimestres, o pior desempenho entre todos os setores econômicos. Já a desaceleração das Indústrias Extrativas e a grande oscilação de resultados da Indústria de Transformação completam o quadro cinzento das atividades econômicas. O que tem salvado os resultados industriais são as atividades de utilidade pública nas áreas urbanas, que ainda têm bastante espaço para crescer, dada a precariedade da infraestrutura, especialmente no setor de saneamento básico.

Gráfico 2 - Desempenho dos Principais Ramos Industriais, 2017.I a 2019.I (%)

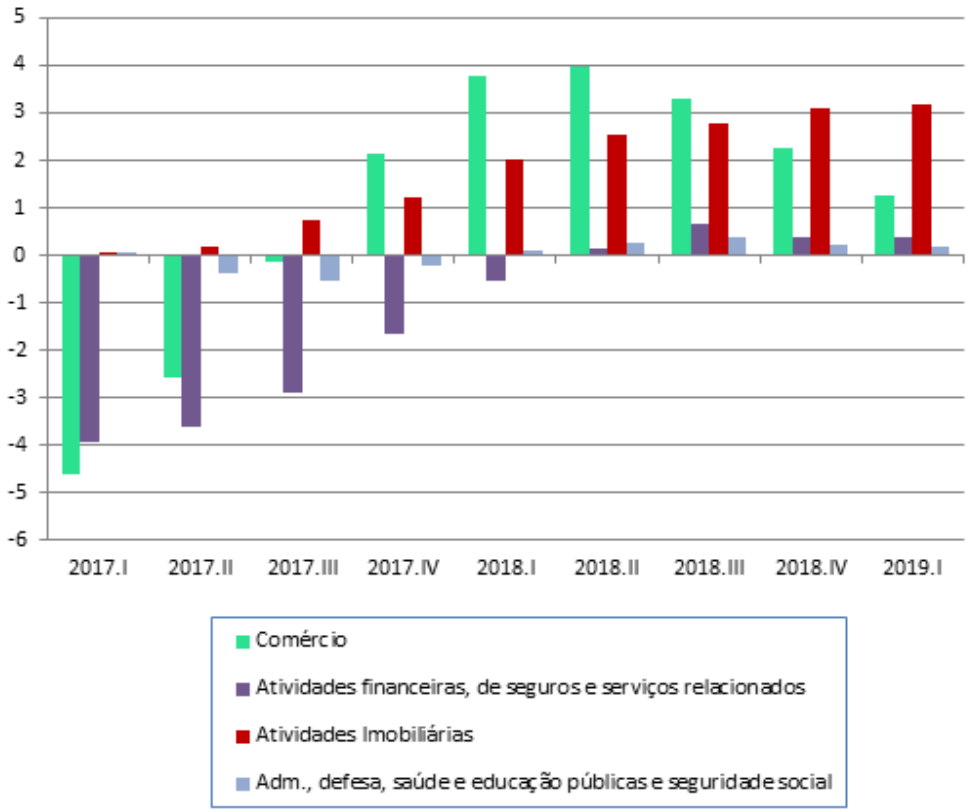


Fonte: Contas Trimestrais/FIBGE.

No Gráfico 3, é apresentado o desempenho dos principais setores de Serviços, destacando-se o tombo do Comércio e Atividades Financeiras em 2017. A recuperação do Comércio já ocorre no último trimestre de 2017, mas, a partir de meados de 2018, seu resultado vem desacelerando. As Atividades Financeiras só passaram ao campo positivo no segundo trimestre de 2018, mas seu crescimento tem sido modesto em função da redução dos juros e da expansão do crédito.

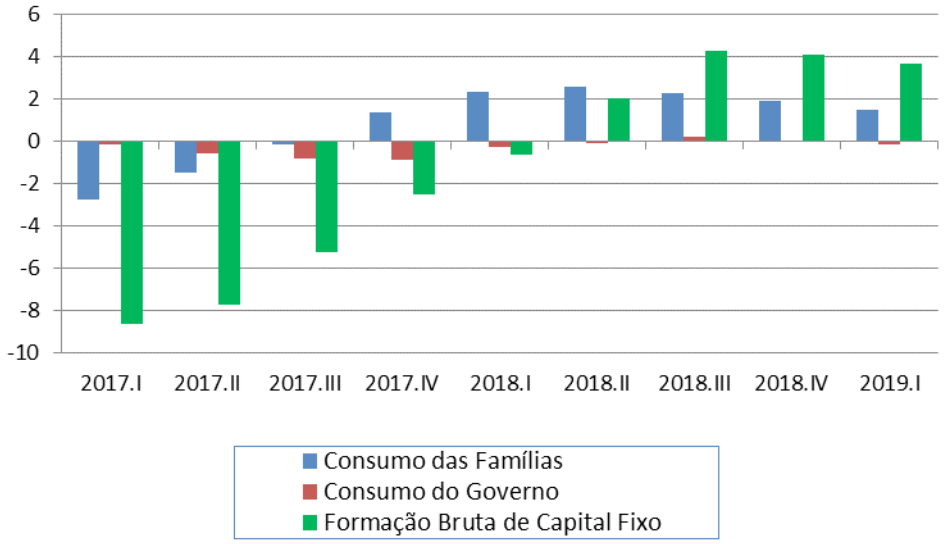
No Gráfico 4, são apresentados os resultados das Despesas de Consumo das Famílias, do Governo e a Formação Bruta de Capital Físico. O Consumo das Famílias se recupera do tombo dos três primeiros trimestres de 2017 já no último trimestre de 2017 e tem mantido crescimento positivo desde então. Já são seis trimestres de aumento de Consumo das Famílias depois de nove trimestres de retração. O Consumo do Governo teve retração entre o primeiro trimestre de 2017 e o primeiro trimestre de 2018 e ficou estagnado a partir de 2018. A regra fiscal do teto de gastos para o governo federal conseguiu manter os gastos reais sob controle, apesar de ainda haver um déficit primário considerável.

Gráfico 3 - Resultados dos Setores de Serviços, 2017.I a 2019.I (%)



Fonte: Contas Trimestrais da FIBGE.

Gráfico 4 - Consumo e Formação Bruta de Capital (%)



Fonte: Contas Trimestrais/FIBGE.

A boa notícia é o resultado positivo da Formação Bruta de Capital Físico, com aumento de 3,7% no acumulado de quaro trimestres ao final do primeiro trimestre de 2019, comparativamente aos quatro trimestres anteriores de períodos semelhantes. São quatro trimestres de aumento desse tipo de gasto depois de 15 trimestres de queda. É uma retomada ainda tímida, dado o tamanho do tombo, mas, ainda assim, animadora. Nessa linha de recuperação, mesmo que pequena, destaque também para o contínuo aumento das Importações, 5,8% no primeiro trimestre de 2019, completando o sétimo trimestre consecutivo de aumento, depois de 12 trimestres de queda.

Assim a economia brasileira vai se recuperando, muito devagar, pouco para as necessidades de sua população e pelo bem da receita pública, mas vai. O Investimento Público, que tem sido comprimido ao longo dos últimos anos, em início de mandato, é mais fraco ainda. Os bons resultados estão vindo do setor privado, que, após um longo período de queda, finalmente voltou a crescer. Afinal, para continuar no mercado, as firmas devem se reinventar e qualquer estratégia de sobrevivência passa por atualização tecnológica e investimento.

Por outro lado, entre os passos para a retomada firme e as indas e vindas da economia, ocorre sempre um descompasso. As últimas informações sobre o setor de Serviços, com dados até abril de 2019, sugerem desaceleração. Em relação a abril de 2018, houve queda de -0,7% no volume de serviços, com queda em duas das cinco atividades pesquisadas, destacando-se os serviços de Transporte. O resultado acumulado em 12 meses, finalizado em abril de 2019, mostrou um leve aumento de 0,4%, sugerindo momentânea estagnação.

No caso específico do setor de Comércio, há sinais de crescimento no varejo restrito, com aumento acumulado do volume de vendas em 12 meses de 1,4%, e do Varejo Ampliado, que inclui veículos e materiais de construção, de 3,5%. Esperemos que os avanços da produção sejam maiores que seus retrocessos.

1 Acumulado em quatro meses contra o mesmo período do ano anterior.

(*) Economista e Doutora pela FEA-USP.
(E-mail: veramartins2702@gmail.com).

temas de economia aplicada

Idades de Aposentadoria Urbana por Unidade da Federação

Rogério Nagamine Costanzi (*)

As complexas e, por vezes, inadequadas regras previdenciárias brasileiras acabam criando resultados paradoxais. No âmbito do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a existência de uma aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, convivendo com uma por idade, para aqueles com menor densidade contributiva, mas que exige idade de 65 anos para homens e 60 anos para as mulheres, é um exemplo de regra que cria impactos inadequados. Como os trabalhadores beneficiados pela aposentadoria por tempo de contribuição são exatamente aqueles de maior escolaridade e estabilidade no mercado formal de trabalho, que sofrem menos com a informalidade e desemprego, conseguindo acumular 35/30 anos de contribuição, muitas vezes na casa dos 50 anos, se cria o paradoxo de pagar benefícios de aposentadoria mais cedo para trabalhadores de maior renda e mais tarde para aqueles de menor renda. Enquanto a idade média de aposentadoria por tempo de contribuição, em 2018, foi de 54 anos, a aposentadoria por idade urbana foi de 63 anos, sendo o valor médio de concessão dessa última, também em 2018, 43,9% inferior à primeira. Criou-se, de forma inadequada, uma relação inversa entre valor do benefício e idade de início da aposentadoria.

Para analisar essas questões, o presente artigo está organizado da seguinte forma: a) na primeira seção, é realizada uma análise da idade média de aposentadoria urbana por unidade da Federação e por região; b) na segunda parte, são feitas as considerações finais.

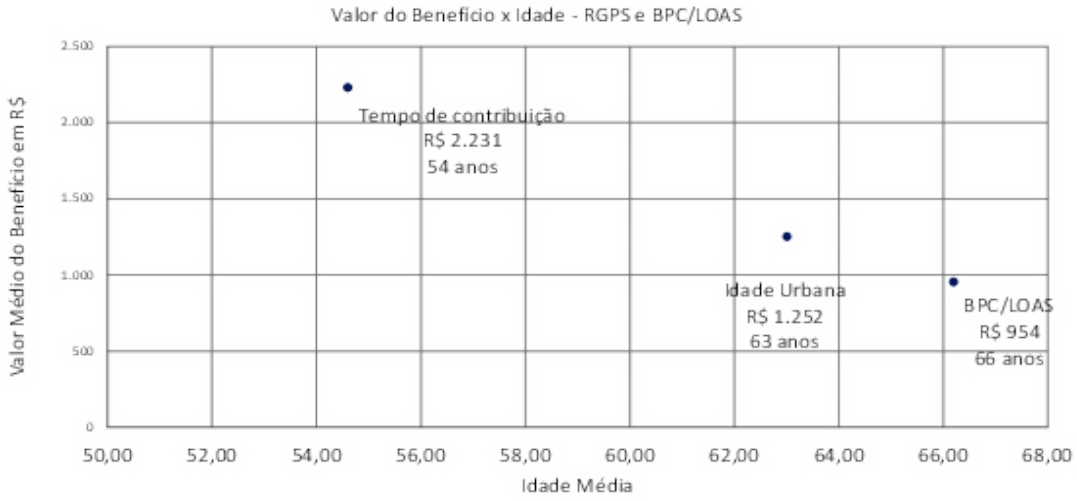
1 Idades Médias de Aposentadoria Urbana por Unidade da Federação

Como colocado anteriormente, a existência de uma aposentadoria por tempo de contribuição que permite aposentadoria com 35 anos de contribuição para homens e 30 anos de contribuição para mulheres, independente ou sem exigência de idade mínima, gera aposentadorias precoces e distorce o papel da Previdência de garantir renda para quem perdeu capacidade laboral por conta de idade avançada. Tal característica também gera distorções graves no sistema previdenciário brasileiro, por favorecer aqueles trabalhadores de

maior escolaridade e estabilidade no mercado formal, com maiores rendimentos, que podem se aposentar tipicamente na faixa dos 50 anos. Aqueles com menor densidade contributiva, no setor urbano, acabam se aposentado por idade, com pelo menos 15 anos de contribuição, aos 65 anos de idade para homens e 60 anos para as mulheres, sendo tradicionalmente aqueles de menor renda e escolaridade no mercado formal. Aqueles que não conseguem nem 15 anos de contribuição têm a opção de receber o Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC/LOAS) a partir dos 65 anos de idade. Tais regras acabam gerando um regime no qual aqueles de maior renda e estabilidade no mercado formal de trabalho tendem a se aposentar mais cedo que aqueles de menor renda.

A título de exemplo, em 2018, enquanto a idade média foi de 54,6 anos no caso da aposentadoria por tempo de contribuição, a mesma se eleva para 63 anos na idade urbana e 66 anos para o BPC/LOAS. No caso das mulheres, a idade média de aposentadoria foi de 52,85 e 61,5 anos, respectivamente, para tempo de contribuição e idade urbana em 2018. No caso dos homens, no mesmo ano, as idades médias para esses mesmos benefícios foram de, respectivamente, 55,6 anos e 65,5 anos. As idades de início de recebimento dos benefícios foram inversas ao valor, ou seja, aqueles de valor de benefício mais elevado começaram a receber o benefício mais cedo ou, de forma inversa, aqueles de benefício de menor monta começaram a recebem mais tarde (ver Gráfico 1). Tal tendência é acentuada pelas regras dos Regimes Próprios de Previdência dos Servidores Públicos (RPPS), tanto porque a regra geral atual prevê idade mínima de 60/55 anos para homens e mulheres, como também, na prática, em função de regras de transição e aposentadorias especiais, acabam se aposentado mais cedo que aqueles da aposentadoria urbana do RGPS.

Gráfico 1 – Idade Média Início Benefício x Valor Médio do Benefício
Concessões Regime Geral de Previdência Social - 2018



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Secretaria da Previdência do Ministério da Economia.

Outra forma de ver com maior profundidade essa grave distorção criada pela aposentadoria por tempo de contribuição é notar que a idade média de aposentadoria, na clientela urbana, é maior nas unidades da Federação/regiões mais pobres e menor nas mais ricas (Tabela 1). A idade média de aposentadoria urbana, para o ano de 2017, considerando idade e tempo de contribuição, foi de 61,1 e 60 anos, respectivamente,

no Norte e Nordeste, e de 58,9 e 56,5 anos, respectivamente, nas Regiões Sudeste e Sul. As UFs com menor idade média de aposentadoria urbana eram Santa Catarina (55,5 anos) e Rio Grande do Sul (56,2 anos) e com maior eram Roraima (62,5 anos) e Tocantins (62 anos). Enquanto Estados que estão entre aqueles de menor PIB *per capita* (considerando o ano de 2016), como Maranhão e Piauí, tinham idades de aposentadoria urbana de 61 anos, Estados entre aqueles com maior PIB *per capita,* como Santa Catarina, Rio Grande do Sul, São Paulo e Paraná tinham as idades mais baixas, sempre abaixo do patamar de 59 anos. Esse resultado aparentemente paradoxal decorre da maior importância relativa das aposentadorias por tempo de contribuição e da menor importância das aposentadorias por idade nas UFs mais ricas, sendo que as primeiras têm uma média (54 anos) menor que a idade urbana (63 anos).

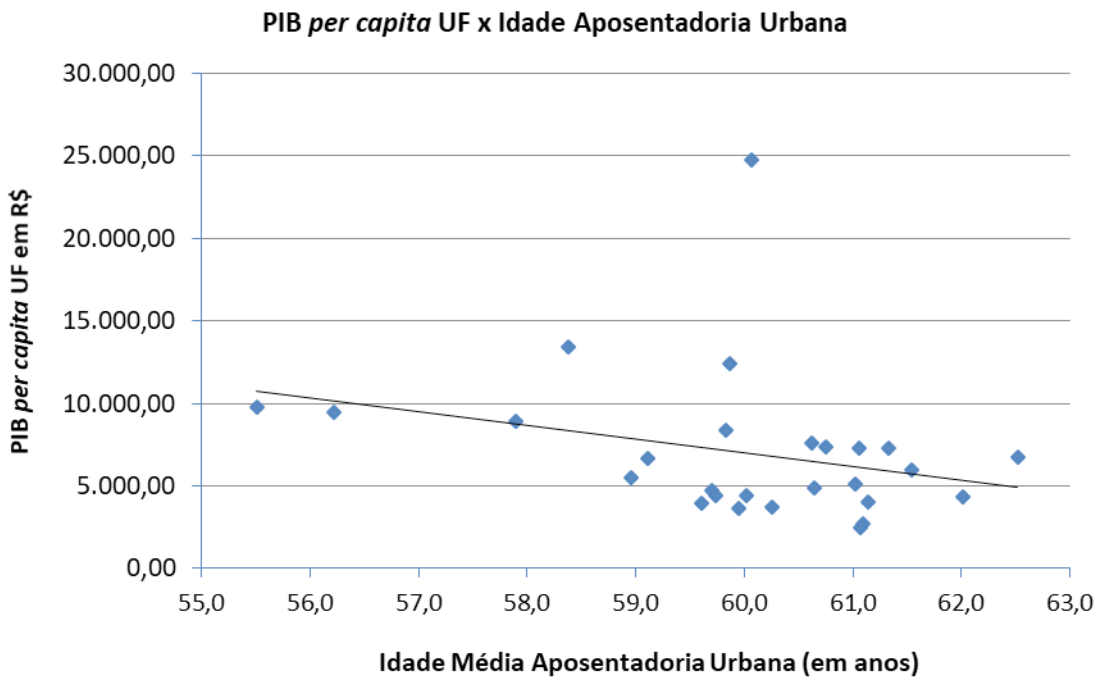
Tabela 1 – Idade Média de Aposentadoria (na Concessão) por Região e Unidade da Federação – 2017
Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – Clientela Urbana

Grande Região / UF	Aposentadoria por Idade	Aposentadoria por Tempo de Contribuição	Ambas
Brasil	**63,1**	**54,5**	**58,7**
Região Norte	**63,5**	**56,8**	**61,1**
Rondônia	63,7	56,1	61,0
Acre	64,2	56,9	60,6
Amazonas	63,3	56,5	60,7
Roraima	64,0	57,3	62,5
Pará	63,5	57,1	61,1
Amapá	63,5	57,0	61,5
Tocantins	63,7	56,7	62,0
Região Nordeste	**63,2**	**55,9**	**60,0**
Maranhão	63,7	57,0	61,1
Piauí	63,5	56,5	61,1
Ceará	63,1	55,6	60,3
Rio Grande do Norte	63,2	55,6	59,7
Paraíba	63,3	55,5	59,9
Pernambuco	63,3	55,9	59,7
Alagoas	63,3	55,6	59,6
Sergipe	63,2	55,3	59,0
Bahia	63,1	56,0	60,0
Região Sudeste	**63,0**	**54,9**	**58,9**
Minas Gerais	62,9	55,1	59,1
Espírito Santo	63,0	55,7	59,8
Rio de Janeiro	63,1	56,1	59,9
São Paulo	63,0	54,4	58,4
Reguão Sul	**62,9**	**52,9**	**56,5**
Paraná	63,1	54,2	57,9
Santa Catarina	62,8	52,2	55,5
Rio Grande do Sul	62,8	52,6	56,2
Região Centro-Oeste	**63,5**	**56,0**	**60,7**
Mato Grosso do Sul	63,5	55,8	60,6
Mato Grosso	63,8	56,2	61,3
Goiás	63,6	56,1	61,1
Distrito Federal	63,2	56,0	60,1

Fonte: INSS/Síntese-web; Elaboração: CGEDA/SRGPS/SPRV/SEPRT-ME
[1] Idade do segurado na Data de Início do Benefício (DIB) concedidos em 2017 conforme Data do Despacho do Benefício (DDB)

A análise mostra que, claramente, há uma tendência de quanto maior o PIB *per capita* da unidade da Federação menor é a idade de aposentadoria urbana e, de forma inversa, quanto menor o PIB *per capita* maior é a idade em que os segurados começam a receber a aposentadoria (Gráfico 2). Tal resultado paradoxal e inadequado denota como o sistema previdenciário brasileiro necessita, de forma urgente, de uma reforma ou de ajustes profundos.

Gráfico 2 – Idade Média de Aposentadoria Urbana e PIB Per Capita por UF



Fonte: Elaboração do autor a partir de dados da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia – idade média de aposentadoria urbana em 2017 e PIB *per capita* em 2016.

3 Considerações Finais

Como colocado anteriormente, no âmbito do RGPS, a existência de uma aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima, convivendo com uma aposentadoria por idade, para aqueles com menor densidade contributiva, mas com idade de 65 anos para homens e 60 anos para as mulheres, acaba gerando resultados paradoxais e inadequados. Como os trabalhadores beneficiados pela aposentadoria por tempo de contribuição são exatamente aqueles de maior escolaridade, renda e estabilidade no mercado formal de trabalho, que sofrem menos com a informalidade e desemprego, conseguindo acumular 35/30 anos de contribuição, muitas vezes, na casa dos 50 anos, se cria o paradoxo de pagar benefícios de aposentadoria mais cedo para trabalhadores de maior renda e mais tarde para aqueles de menor renda. Um resultado que claramente confirma este diagnóstico é a idade média de aposentadoria urbana, no âmbito do RGPS, ser maior para as UFs ou regiões mais pobres e menor para aquelas mais ricas. Tal resultado decorre da maior importância relativa das aposentadorias por tempo de contribuição nas UFs ou regiões mais ricas

e, de forma inversa, menor participação na concessão das aposentadorias por tempo de contribuição nas UFs mais pobres e maior participação daquelas por idade urbana.

Tais regras acabam gerando um regime no qual aqueles de maior escolaridade, renda e estabilidade no mercado formal de trabalho tendem a se aposentar mais cedo que aqueles de menor renda. Dito de outra forma, o regime previdenciário no Brasil tende a iniciar o pagamento da aposentadoria mais cedo para aqueles de benefício maior e mais tarde para aqueles de benefício menor. Seria desejável que houvesse uma relação mais igualitária, que se tornaria possível com o fim gradual da aposentadoria por tempo de contribuição. Essa tendência de iniciar o pagamento de aposentadoria para aqueles com valor de benefício mais elevado e mais tarde para aqueles de benefício menor é acentuada pelas regras dos RPPS. A atual regra dos servidores públicos garante aposentadoria aos 60 anos para homens e 55 anos para mulheres, mas devido às regras de transição e especiais, na prática, muitos conseguem se aposentar antes desses parâmetros, que já são inferiores àqueles que prevalecem para a aposentadoria por idade urbana no RGPS (65/60 anos).

Esses resultados mostram a necessidade urgente de mudanças profundas na Previdência brasileira, que acabem gradualmente com a aposentadoria por tempo de contribuição sem idade mínima no âmbito do RGPS, algo que se vem tentando pelo menos desde a década de 1990. Também é fundamental a continuidade do processo de convergência da Previdência dos servidores públicos em relação a dos trabalhadores da iniciativa privada. Trata-se de um ajuste básico fundamental e urgente para tornar o sistema previdenciário brasileiro mais sustentável e mais justo.

(*) 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). Doutorando em Economia pela Universidade Autônoma de Madrid. 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 (Coordenador de Seguridade Social) 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 (2° 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).

Observações Sobre o Regime de Capitalização

Emílio Chernavsky (*)

A proposta de reforma da Previdência, enviada ao Congresso pelo governo, dispõe, em seu artigo 201-A, que "**Lei complementar** de iniciativa do Poder Executivo federal instituirá **novo regime** de previdência social, organizado com base em sistema de **capitalização**, na modalidade de contribuição definida, de caráter **obrigatório** para quem aderir, com a previsão de conta vinculada para cada trabalhador e de constituição de **reserva individual** para o pagamento do benefício..." (CÂMARA, 2019, grifos em negrito do autor). Nesse novo regime, cada trabalhador acumularia, em fundos administrados por gestoras normalmente privadas, os recursos que serão usados para pagar sua própria aposentadoria no futuro. A despeito de ser apresentada como opcional e depender da adesão do trabalhador, se a proposta for aprovada, a capitalização tende a se generalizar, substituindo progressivamente o atual sistema de repartição como base do financiamento da Previdência. Isto porque, em um País de salários médios baixos e desemprego e informalidade estruturalmente elevados como o Brasil, se o valor das contribuições exigido no novo regime for menor, mesmo que marginalmente, que o devido no sistema atual, poucos trabalhadores terão a real opção de nele permanecer.

Diante dessa possibilidade, cresceu, no debate público brasileiro, o interesse pelas experiências de países em que o regime de capitalização foi implantado. Nesse sentido, merece atenção o recente estudo publicado pela Organização Internacional do Trabalho – OIT (ORTIZ *et al*, 2018). Ele mostra que, a despeito da promoção feita durante anos por organismos multilaterais como o FMI e o Banco Mundial e *think-tanks* internacionais, além da pressão do sistema financeiro do qual fazem parte as gestoras dos fundos no novo regime, apenas 30 países, e **nenhum dentre os desenvolvidos**, adotaram a capitalização e privatizaram total ou parcialmente seus sistemas de previdência oficial desde os anos 1990 (exceto o Chile, que o havia feito já em 1981). Em particular nos países europeus, onde a proporção de idosos na população é mais alta e poderia se supor que o sistema de repartição enfrentaria maiores dificuldades, ele foi mantido após somente sofrer mudanças paramétricas. Não apenas relativamente poucos países adotaram o novo sistema como, daqueles 30 que o fizeram, 18 já o haviam abandonado em 2018. É difícil, portanto, dizer que o experimento foi bem-sucedido.

1 Principais Problemas dos Regimes de Capitalização

Mesmo que de modo desigual entre os países, dois elementos principais se verificam em todos os casos em que a capitalização foi adotada e ajudam a explicar os episódios em que ela foi revertida: o **custo fiscal** da transição e a **impopularidade** dos novos regimes.

O **custo da transição** ocorre porque os trabalhadores que aderem ao novo regime deixam de contribuir para o custeio dos benefícios pagos aos aposentados e pensionistas pelo regime atual, e essa contribuição faltante se torna um custo a ser suportado pelo Tesouro. Este custo, que tem sido seriamente **subdimensionado** na transição aos regimes de capitalização (*ibidem*, p.20), tende a ser elevado e crescente no tempo e a absorver parcela relevante dos recursos do Estado, provocando forte aumento da dívida pública e/ou comprometendo seu funcionamento durante décadas.

A **impopularidade** dos novos regimes, por sua vez, resulta basicamente da redução do valor dos benefícios pagos e do grande aumento de sua imprevisibilidade, além da redução da cobertura, que leva boa parte dos aposentados à situação de pobreza ou mesmo miséria. Vários fatores contribuem para isso ao dificultar o acúmulo das reservas individuais:

i. **As alíquotas de contribuição** aos fundos de capitalização tendem a ser fixadas em níveis mais baixos que nos regimes de repartição existentes (chegando à isenção total da contribuição patronal), buscando com isso atrair participantes ao novo regime.

ii. O aumento da **informalidade** no mercado de trabalho compromete a regularidade das contribuições.

iii. A operação de políticas **públicas redistributivas** em favor dos grupos de menor renda é mais complexa com a intervenção de novos agentes, dificultando a operação de mecanismos solidários.

iv. Os **custos administrativos** do sistema de capitalização, a serem deduzidos das reservas, tendem a ser **mais altos** em razão, principalmente, das escalas menores e custos operacionais consequentemente maiores, resultantes da participação no mercado de várias gestoras e da incorporação de custos que, no sistema público de repartição, são inexistentes (*marketing*, custódia, garantias, operadores de mercado capitais) ou muito mais baixos (legais e de auditoria).

v. As **taxas de rentabilidade** dos administradores dos fundos, igualmente deduzidas das reservas, também tendem a ser elevadas em razão da alta concentração do mercado, frequentemente dominado por gestoras estrangeiras, marcado por grandes assimetrias de informação e fricções na escolha que dificultam a substituição dos administradores pelos participantes, e com previsíveis problemas de captura dos reguladores.

vi. Os **riscos** associados ao ciclo de vida e às flutuações macroeconômicas e do mercado de capitais – especialmente elevados em mercados emergentes em razão de sua alta volatilidade –, coletivos no regime de repartição, são transferidos ao indivíduo, que se vê afetado não apenas por infortúnios pessoais, mas também pelo impacto de crises financeiras e cambiais, frequentemente importadas do exterior, além de fraudes e equívocos dos administradores, contra os quais as possibilidades de proteção são limitadas.

2 O Caso dos Suicídios de Idosos no Chile

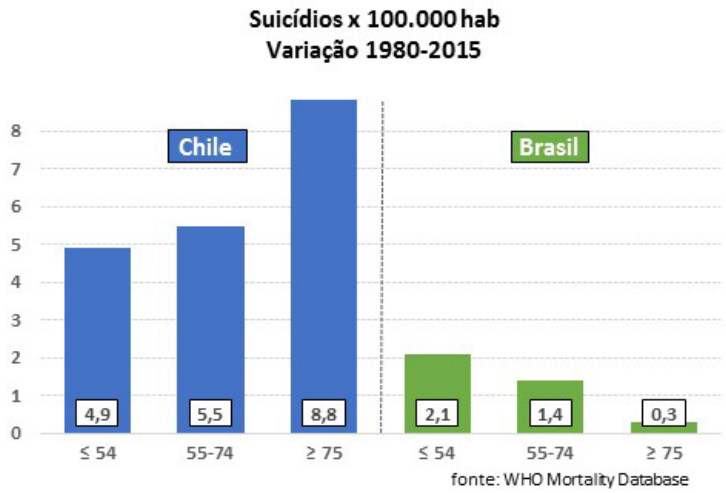
O caso pioneiro do Chile não está entre aqueles em que a capitalização foi revertida, o que não significa, no entanto, que ele não tenha enfrentado ambos os problemas acima tratados desde a adoção do novo sistema. Com efeito, o custo fiscal da transição à capitalização no país superava 3% do PIB já em 1984 (HERRERA e VALVERDE, 2000) e, em 2010, 30 anos depois da reforma, ainda era de 4,7% (ORTIZ *et al*, 2018).

Em relação à sua popularidade do novo sistema, ela caiu aceleradamente nos últimos anos, quando um número crescente de trabalhadores passou a se aposentar segundo suas regra e a constatar que o valor dos benefícios que recebiam estava muito abaixo das expectativas alimentadas pelo governo quando da adoção da capitalização e, inclusive, muitas vezes abaixo do que seria necessário para suprir suas necessidades mais básicas. A despeito de já terem sido promovidas, desde 2002, uma sucessão de mudanças, que, retrocedendo parcialmente em relação ao modelo original, aumentaram a participação do Estado no pagamento dos benefícios, a reforma do sistema continua a mobilizar governo e sociedade e permanece, quase 40 anos após sua adoção, sendo um dos temas centrais do debate público no país, que atualmente discute um projeto de lei sobre o assunto, enviado pelo governo ao Congresso no final de 2018. O debate é cercado por um grande descontentamento em relação a um sistema no qual o valor das aposentadorias somente alcança, em média, cerca de 40% do último salário recebido

graças à contribuição do Estado (sem a qual chegaria apenas a 20%), percentual muito menor que a média da OCDE (OCDE, 2018), o que faz com que o valor de quase 80% dos benefícios seja inferior ao salário mínimo e 44% deles caia abaixo da linha de pobreza (UTHOFF, 2018).

Um efeito especialmente dramático dessa situação diz respeito ao alto número de suicídios entre os idosos, situação que tem ganho, recentemente, grande visibilidade no país (UCHILE, 2018). De fato, o Chile possui uma taxa de suicídios elevada quando comparada à média mundial, e mais ainda em relação à América Latina. Contudo, isso ocorre não apenas entre os idosos, mas também entre a população em geral. Há múltiplos fatores que explicam esse quadro e a avaliação do impacto de cada um deles, em particular da adoção da capitalização, requer um exame mais rigoroso que não será realizado aqui. Contudo, algumas observações podem ser feitas após comparar a evolução das taxas de suicídio registradas antes da adoção do sistema de capitalização no Chile e depois, quando ele já se aplicava à maioria das novas aposentadorias, com a evolução dessas taxas no Brasil no mesmo período. O Gráfico 1 faz essa comparação, dividindo a população em três faixas etárias, entre os anos de 1980 e 2015, com os dados extraídos da base online sobre mortalidade da World Health Organization – WHO.[1]

Gráfico 1



Vemos que, no período, ao contrário do que ocorreu na maior parte (62%) dos países para os quais existem dados na base da WHO, as taxas de suicídio no Chile subiram, e **mais ainda entre a população idosa**. Já, no Brasil, embora essas taxas também tenham crescido, o fizeram em escala muito menor e, ao contrário do Chile, **menos entre a população idosa** do que no restante da população. Entre as pessoas acima de 75 anos, inclusive, essa taxa permaneceu praticamente estável no período, caracterizada pela forte expansão da Previdência Social, que passou a pagar benefícios a grande maioria da população idosa do País. Sob a hipótese plausível de que fatores específicos a cada país impactam no mesmo sentido a taxa de suicídios em todas as faixas etárias, enquanto que características do sistema previdenciário afetam principalmente os idosos, os dados sugerem, assim, que a introdução do sistema de capitalização efetivamente contribuiu para o **aumento** das taxas de suicídio dos idosos no Chile, enquanto que a expansão da Previdência contribuiu para **reduzir** o crescimento das taxas de suicídio dos idosos no Brasil.

3 Soluções?

Buscando minorar os problemas do regime de capitalização que levaram à sua reversão em vários países

e a críticas agudas naquele que foi o pioneiro em sua implantação, o governo brasileiro tem apontado dois caminhos básicos. Por um lado, propõe introduzir a capitalização como um dos componentes de uma reforma da Previdência que, ao atuar sobre os benefícios daqueles já aposentados e dos que se aposentarão no atual regime de repartição, geraria economias em relação aos pagamentos previstos, as quais seriam usadas para reduzir os custos de transição ao novo sistema. Todavia, mesmo que a proposta de reforma originalmente enviada pelo governo fosse totalmente aprovada, as economias previstas em relação ao PIB seriam menores que as que têm se mostrado necessárias para cobrir os custos incorridos na maioria dos países, gerando um impacto negativo sobre as contas públicas que se manteria por décadas.

Por outro lado, para evitar a ocorrência dos baixos valores dos benefícios, que têm sido centrais para tornar os novos regimes impopulares, o governo tem acenado com a garantia de que os benefícios pagos com a capitalização não serão menores que o salário mínimo. Tal proposta, todavia, gera custos para o Tesouro que, inclusive, podem se mostrar muito elevados e absorver parcela relevante da arrecadação do governo, uma vez que as baixas remunerações da maior parte dos trabalhadores dificultam a constituição de reservas individuais suficientes para custear benefícios superiores ao valor mínimo garantido. Além disso, ela cria um problema de risco moral dado que, devido às baixas remunerações, os benefícios que a maioria dos trabalhadores esperam receber, caso suas reservas sejam bem administradas, tendem a não superar sensivelmente o mínimo garantido pelo Estado, reduzindo-se o incentivo para que acompanhem a atividade das gestoras das reservas, algo em si difícil pela assimetria de informação. Sem esse acompanhamento, por sua vez, cresce o incentivo para a gestão temerária dessas reservas, comprometendo uma das principais vantagens do novo regime.

O sistema de capitalização obrigatório, como base para o financiamento da Previdência, apresenta problemas relevantes, cuja solução não é simples. Não surpreende, portanto, que as evidências disponíveis indiquem que os resultados onde ele foi introduzido são, no mínimo, questionáveis. Faz sentido, assim, indagar se um País como o Brasil, com tantas reformas institucionais importantes por fazer, deve mesmo trilhar esse caminho.

Referências

CÂMARA. PEC 6/2019 – *Proposta de Emenda à Constituição*, 2019. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=75475625EBDAA4BB39BA1140E08389A1.proposicoesWebExterno1?codteor=1712459&filename=PEC+6/2019.

HERRERA, A.R.; VALVERDE, F. D. *Los costos de la transición em un régimen de beneficio definido*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – CEPAL, ONU, Santiago, 2000. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5077/S00070612.pdf?sequence=1.

OCDE. *OECD economic surveys: Chile*. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE, February 2018. Disponível em: http://www.oecd.org/economy/chile-economic-snapshot/.

ORTIZ, I.; VALVERDE, F.D.; URBAN, S.; WODSAK, V. (ed.) R*eversing pension privatizations: rebuilding public pension systems in Eastern Europe and Latin America*. International Labour Organization, Genebra, 2018. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_648574.pdf.

UCHILE. *¿Por qué los adultos mayores presentan la tasa más alta de suicidios?* Diário Universidad de Chile, 30 agosto 2018. Disponível em: https://radio.uchile.cl/2018/08/30/por-que-los-adultos-mayores-presentan-la-tasa-mas-alta-de-suicidios/.

UTHOFF, A. Entrevista a CNN Chile. *Andras Uthoff sobre las pensiones: "La situación es dramática"*, 31 outubro 2018. Disponível em: https://www.cnnchile.com/lodijeronencnn/andras-uthoff-sobre-las-pensiones-la-situacion-es-dramatica_20181031/.

1 Disponível em: <http://apps.who.int/healthinfo/statistics/mortality/whodpms/.>.

(*) Doutor em Economia IPE-USP.
(E-mail: echernavsky@gmail.com).

Diversidade de Gênero: a FEA em Números Parte II

Clara Brenck (clarabrenk@usp.br)ⓡ Maria Dolores Montoya Diaz (madmdiaz@usp.br)ⓡ
Fabiana Rocha (frocha@usp.br)ⓡ Renata Narita (rnarita@usp.br)ⓡ
Luiza Karpavicius (lukarpa73@gmail.com)ⓡ Paula Pereda (pereda@usp.br)ⓡ
Bruna Borges (bruna.pufialli.borges@usp.br)ⓡ (*)

Alguns estudos sugerem que uma possível explicação para a sub-representação de mulheres em alguns cursos de graduação, em particular na Economia, está relacionada com diferenças de gênero no desempenho acadêmico em Matemática. Isto poderia sugerir tanto uma autosseleção de mulheres em cursos nas áreas de ciências humanas, como uma pior *performance* das mulheres nos cursos de ciências exatas.

Diante disso, na última edição do Boletim FIPE, o *Brazilian Women in Economics (BWE) – EconomistAs* publicou um estudo com estatísticas descritivas comparando alunos e alunas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências Atuárias da USP no que diz respeito ao desempenho no curso (considerando notas e aprovação por disciplina), duração do curso, porcentagem de conclusão e razões para abandono. Para tanto, foram utilizados dados dos alunos ingressantes entre 2000 até 2012 extraídos do JupiterWeb.

Os resultados indicam que, no momento de ingresso, houve algumas diferenças relevantes (como a classificação na FUVEST ser mais alta e a idade menor em comparação com os homens). No entanto, essas diferenças não se mostraram relevantes para explicar a *performance* das mulheres durante o curso. De forma consistente, ao longo da graduação, as mulheres apresentaram um desempenho melhor tanto em termos de porcentagem de aprovação como em termos de média de notas obtidas em disciplinas obrigatórias e eletivas, em uma tendência que se manteve ao longo de todo o período analisado. Além disso, o desvio padrão das notas das alunas foi menor, sugerindo mais homogeneidade no desempenho. Também, mais alunas concluíram o curso e, em média, considerando apenas os alunos concluintes, a duração do curso foi menor no caso das mulheres. Esses resultados foram observados para a média dos cursos e se mantiveram quando a análise foi feita de forma desagregada para cada um dos cursos individualmente.

Neste segundo artigo, utilizamos algumas regressões econométricas para verificar se o gênero está relacionado com o desempenho do aluno, quando controlamos por algumas características individuais. Para isso, consideramos duas variáveis de resposta diferentes: a Nota Final e a Aprovação na disciplina.

Estimamos diversos modelos, que variaram em termos da amostra e dos controles considerados. Apresentamos, inicialmente, os resultados qualitativos, segundo as tabelas com os resultados no Apêndice deste trabalho, bem como a estratégia empírica para as regressões.

As Tabelas 1 a 6 trazem os resultados para todos os alunos da FEA, enquanto as Tabelas 3-4 e 5-6 fazem o recorte por disciplinas do tipo "obrigatórias" e "eletivas", respectivamente. Encontramos significância estatística da variável de interesse, a *dummy* de gênero a um nível e significância de 1%, em todos os modelos estimados. Vemos, então, que as mulheres apresentam uma *performance* média por matéria melhor que os homens na FEA/USP, tudo o mais, constante. Essa diferença supera 0.5 pontos no caso das notas, e também possui uma magnitude relevante para a probabilidade de aprovação. Esse resultado independe de a matéria ser do tipo "eletiva"

(ou seja, que o aluno escolhe cursar) ou "obrigatória".

Esses resultados diferem dos obtidos em estudos prévios, que apresentam evidências de que homens se desempenham relativamente melhor em cursos relacionados com áreas STEM ou em Economia. Pouco se estuda, no entanto, na literatura, o caso específico dos cursos de Atuária, Contabilidade ou Administração em relação a sub-representação e diferenças de gênero.

Para o caso da FEA-USP, é importante lembrar que o desempenho superior das mulheres relativamente ao dos homens, durante a graduação, ocorre ainda que, na média, elas tenham ido pior na FUVEST.[1]

Esses resultados são particularmente relevantes para a discussão de estereótipos de gênero. Como explica Dasgupta (2016), estereótipos de gênero são suposições sobre os traços, comportamentos e papéis de mulheres e homens na sociedade. Tipicamente, incluem a ideia de que homens e mulheres são muito diferentes um do outro, com cada grupo sendo "naturalmente bom" em algumas coisas e "naturalmente ruim" em outras. Na ausência de informação, esses estereótipos podem levar a inferências sobre as habilidades individuais de homens ou mulheres. No nosso contexto específico, é comum a suposição de que economistas, contadores, atuários ou graduados de administração de sucesso são homens e a expressão de dúvidas sobre as habilidades das mulheres para estudar e depois atuar nessas profissões, o que pode, inclusive, em última instância, reforçar a sub-representação das mulheres nessas áreas. Coletivamente, esses estereótipos negativos podem prejudicar os sentimentos de pertencimento das mulheres na FEA/USP – sentimentos que, conforme explica Dasgupta (2016), são críticos para a motivação, persistência e avanço das mulheres em carreiras científicas.

APÊNDICE

As tabelas a seguir representam os resultados dos modelos estimados, que variam com relação à amostra utilizada e os controles adicionados.

Na coluna 1, fazemos a regressão da variável de resultado (Nota Final ou Aprovação) em uma variável *dummy* de gênero, que indica se o aluno é homem (0) ou mulher (1). Na coluna 2, acrescentamos como controles características do aluno prévias ao curso (classificação FUVEST, idade no momento do ingresso, cidade de residência, se entrou em vestibular de 1ª chamada ou não, ano de ingresso). Na coluna 3, incluímos também características da turma. Quando as variáveis relacionadas a ano de ingresso e ano da disciplina foram muito correlacionadas (o que em geral ocorreu no caso de disciplinas obrigatórias), realizamos duas regressões separadamente alternando entre esses controles. Caso contrário, incluímos ambas as informações na regressão da coluna 3. Por fim, na última coluna, incluímos um efeito fixo da turma, para capturar os efeitos fixos de professor, disciplina e características da turma (como composição de gênero, por exemplo).

Tabela 1 – Relação Entre Gênero e Nota Final da Disciplina, Todos os Alunos da FEA/USP com Ano de Ingresso Entre 2000-2012, Cursos Ofertados Entre 2000-2016

Variável	(1) Nota final	(2) Nota final	(3) Nota final	(4) Nota final
Feminino	0.672***	0.613***	0.476***	0.458***
	(.0092)	(.0091)	(.0081)	(.0080)
Classificação na FUVEST		-0.000526***	-0.000841***	-0.00137***
		(.0001)	(.0001)	(.0000)
Idade		-0.0596***	-0.0597***	-0.0546***
		(.0020)	(.0020)	(.0017)
Cidade de São Paulo[1]		-0.190***	-0.207***	-0.122***
		(.0132)	(.0129)	(.0088)
Primeira chamada[2]		0.138***	0.0748***	-0.0123
		(.0139)	(.0134)	(.0110)
Vestibular[3]		0.0354	0.0811	0.256***
		(.0948)	(.0927)	(.0879)
Média da FUVEST da Turma			0.000546***	
			(.0001)	
Parcela de Mulheres na Turma			2.002***	
			(.0943)	
Tamanho da Turma			0.00618***	
			(.0005)	
Constante	6.285***	7.248***	4.776***	5.041***
	(.0127)	(.1090)	(.1730)	(.1070)
Efeito Fixo Ano de Ingresso		X	X	
Efeito Fixo Ano da Disciplina			X	
Efeito Fixo Turma				X
Observações	405,308	380,175	380,175	380,175
R-quadrado	.018	.035	.065	.060
Número de turmas e disciplinas				14,551

Obs: Erros padrão reportados entre parênteses foram clusterizados a nível de Turma/Disciplina.

Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

1 *Dummy* = 1 se o indivíduo é de São Paulo, 0 caso contrário.

2 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou na primeira chamada, 0 caso encontrou nas demais chamadas e "." caso não ingressou pela FUVEST.

3 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou pela FUVEST, 0 caso contrário.

Tabela 2 – Relação Entre Gênero e Aprovação[1] da Disciplina, Todos os alunos da FEA/USP com Ano de Ingresso Entre 2000-2012, Cursos Ofertados Entre 2000-2016

Variável	(1) Aprovação	(2) Aprovação	(3) Aprovação	(4) Aprovação
Feminino	0.0684***	0.0592***	0.0443***	0.0419***
	(.0012)	(.0012)	(.0011)	(.0011)
Classificação na FUVEST		-5.22e-05***	-5.90e-05***	-0.000115***
		(.0000)	(.0000)	(.0000)
Idade		-0.00873***	-0.00875***	-0.00851***
		(.0002)	(.0003)	(.0002)
Cidade de São Paulo[2]		-0.0186***	-0.0191***	-0.0115***
		(.0016)	(.0015)	(.0013)
Primeira chamada[3]		0.00928***	0.00497***	-0.00439***
		(.0018)	(.0018)	(.0017)
Vestibular[4]		0.00145	0.00815	0.0248*
		(.0131)	(.0128)	(.0132)
Média da FUVEST da Turma			1.85E-05	
			(.0000)	
Parcela de Mulheres na Turma			0.201***	
			(.0105)	
Tamanho da Turma			0.000474***	
			(.0001)	
Constante	0.850***	1.013***	0.945***	0.719***
	(.0015)	(.0145)	(.0165)	(.0157)
Efeito Fixo Ano de Ingresso		X	X	
Efeito Fixo Ano da Disciplina			X	
Efeito Fixo Turma				X
Observações	405,303	380,171	380,171	380,171
R-quadrado	.009	.022	.045	.041
Número de turmas e disciplinas				14,551

Obs: Erros padrão reportados entre parênteses foram clusterizados a nível de Turma/Disciplina.
Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1
1 *Dummy*=1 se Aprovado, 0 se Reprovado por nota, frequência ou nota e frequência, "." em caso de dispensas/trancamentos.
2 *Dummy* = 1 se o indivíduo é de São Paulo, 0 caso contrário.
3 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou na primeira chamada, 0 caso encontrou nas demais chamadas e "." caso não ingressou pela FUVEST.
4 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou pela FUVEST, 0 caso contrário.

Tabela 3 – Relação Entre Gênero e Nota Final da Disciplina, todos os alunos da FEA/USP[1] com Ano de Ingresso Entre 2000-2012, Apenas Disciplinas Obrigatórias,[1] Cursos Ofertados Entre 2000-2016

Variável	(1) Nota final	(2) Nota final	(3) Nota final	(4) Nota final	(5) Nota final
Feminino	0.646***	0.575***	0.479***	0.483***	0.437***
	(.0107)	(.0105)	(.0094)	(.0094)	(.0091)
Classificação na FUVEST		-0.000536***	-0.000869***	-0.000576***	-0.00161***
		(.0001)	(.0001)	(.0001)	(.0001)
Idade		-0.0656***	-0.0623***	-0.0640***	-0.0551***
		(.0023)	(.0022)	(.0023)	(.0020)
Cidade de São Paulo[2]		-0.197***	-0.192***	-0.189***	-0.132***
		(.0127)	(.0126)	(.0125)	(.0099)
Primeira chamada[3]		0.122***	0.0632***	0.113***	-0.0398***
		(.0169)	(.0163)	(.0166)	(.0129)
Vestibular[4]				-0.276**	
				(.1190)	
Média da FUVEST da Turma			0.000487***	0.00107***	
			(.0002)	(.0002)	
Parcela de Mulheres na Turma			2.237***	2.203***	
			(.1330)	(.1340)	
Tamanho da Turma			0.00606***	0.00655***	
			(.0006)	(.0007)	
Constante	6.339***	7.116***	5.996***	6.423***	4.655***
	(.0155)	(.1820)	(.1890)	(.2030)	(.1730)
Efeito Fixo Ano de Ingresso		X	X		
Efeito Fixo Ano da Disciplina				X	
Efeito Fixo Turma					X
Observações	283,280	266,767	266,767	266,767	266,767
R-quadrado	.018	.039	.054	.048	.067
Número de turmas e disciplinas					7,169

Obs: Erros padrão reportados entre parênteses foram clusterizados a nível de Turma/Disciplina.

Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

1 Como não tínhamos informação sobre as matérias obrigatórias para o curso de atuária, esses alunos foram excluídos da análise.

2 *Dummy* = 1 se o indivíduo é de São Paulo, 0 caso contrário.

3 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou na primeira chamada, 0 caso encontrou nas demais chamadas e "." caso não ingressou pela FUVEST.

4 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou pela FUVEST, 0 caso contrário.

Tabela 4 – Relação entre Gênero e Aprovação[1] da Disciplina, Todos os Alunos da FEA/USP[2] com Ano de Ingresso Entre 2000-2012, Apenas Disciplinas Obrigatórias, Cursos Ofertados Entre 2000-2016

Variável	(1) Aprovação	(2) Aprovação	(3) Aprovação	(4) Aprovação	(5) Aprovação
Feminino	0.0650***	0.0542***	0.0416***	0.0446***	0.0387***
	(.0014)	(.0013)	(.0013)	(.0013)	(.0013)
Classificação na FUVEST		-4.56e-05***	-7.25e-05***	-1.74e-05*	-0.000139***
		(.0000)	(.0000)	(.0000)	(.0000)
Idade		-0.00968***	-0.00917***	-0.00947***	-0.00871***
		(.0003)	(.0003)	(.0003)	(.0003)
Cidade de São Paulo[3]		-0.0197***	-0.0164***	-0.0179***	-0.0125***
		(.0016)	(.0015)	(.0015)	(.0014)
Primeira chamada[4]		0.00894***	0.00331	0.0124***	-0.00703***
		(.0021)	(.0022)	(.0022)	(.0020)
Vestibular[5]		0.0284	0.0385	0.0315	0.0276
		(.0244)	(.0236)	(.0244)	(.0245)
Média da FUVEST da Turma			0.105***	-0.0392**	
			(.0183)	(.0167)	
Parcela de Mulheres na Turma			0.0837***	-0.0356**	
			(.0181)	(.0168)	
Tamanho da Turma			0.0625***	-0.0282*	
			(.0177)	(.0167)	
Constante	0.859***	1.008***	0.660***	0.955***	0.685***
	(.0018)	(.0252)	(.0309)	(.0295)	(.0266)
Efeito Fixo Ano de Ingresso		X	X		
Efeito Fixo Ano da Disciplina				X	
Efeito Fixo Turma					X
Observações	283,276	266,763	266,763	266,763	266,763
R-quadrado	.009	.026	.046	.028	.045
Número de turmas e disciplinas					7,169

Obs: Erros padrão reportados entre parênteses foram clusterizados a nível de Turma/Disciplina.
Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
1 Como não tínhamos informação sobre as matérias obrigatórias para o curso de atuária, esses alunos foram excluídos da análise.
2 *Dummy*=1 se Aprovado, 0 se Reprovado por nota, frequência ou nota e frequência, "." em caso de dispensas/trancamentos
3 *Dummy* = 1 se o indivíduo é de São Paulo, 0 caso contrário.
4 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou na primeira chamada, 0 caso encontrou nas demais chamadas e "." caso não ingressou pela FUVEST.
5 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou pela FUVEST, 0 caso contrário.

Tabela 5 – Relação Entre Gênero e Nota Final da Disciplina, Todos os Alunos da FEA/USP[1] com Ano de Ingresso Entre 2000-2012, Apenas Disciplinas Eletivas[1], Cursos Ofertados Entre 2000-2016

Variável	(1) Nota final	(2) Nota final	(3) Nota final	(4) Nota final
Feminino	0.723***	0.682***	0.514***	0.502***
	(.0178)	(.0179)	(.0162)	(.0161)
Classificação na FUVEST		-0.000538***	-0.000551***	-0.000963***
		(.0001)	(.0001)	(.0001)
Idade		-0.0433***	-0.0506***	-0.0452***
		(.0035)	(.0036)	(.0032)
Cidade de São Paulo[2]		-0.195***	-0.228***	-0.0900***
		(.0286)	(.0265)	(.0188)
Primeira chamada[3]		0.174***	0.128***	0.0336
		(.0243)	(.0236)	(.0207)
Vestibular[4]		-0.226*	-0.0777	0.191
		(.1160)	(.1130)	(.1170)
Média da FUVEST da Turma			-0.000255	
			(.0002)	
Parcela de Mulheres na Turma			1.591***	
			(.1280)	
Tamanho da Turma			0.00704***	
			(.0009)	
Constante	6.164***	7.149***	4.353***	4.917***
	(.0214)	(.1480)	(.2200)	(.1550)
Efeito Fixo Ano de Ingresso		X	X	
Efeito Fixo Ano da Disciplina			X	
Efeito Fixo Turma				X
Observações	122,028	113,408	113,408	113,408
R-quadrado	.017	.031	.062	.054
Número de turmas e disciplinas				8,882

Obs: Erros padrão reportados entre parênteses foram clusterizados a nível de Turma/Disciplina.

Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

1 Como não tínhamos informação sobre as matérias obrigatórias para o curso de atuária, esses alunos foram excluídos da análise.

2 *Dummy* = 1 se o indivíduo é de São Paulo, 0 caso contrário.

3 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou na primeira chamada, 0 caso encontrou nas demais chamadas e "." caso não ingressou pela FUVEST.

4 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou pela FUVEST, 0 caso contrário.

Tabela 6 – Relação Entre Gênero e Aprovação[1] da Disciplina, Todos os Alunos da FEA/USP[1] com Ano de Ingresso Entre 2000-2012, Apenas Disciplinas Eletivas[2], Cursos Ofertados Entre Cursos Ofertados Entre 2000-2016

Variável	(1) Aprovação	(2) Aprovação	(3) Aprovação	(4) Aprovação
Feminino	0.0650***	0.0677***	0.0511***	0.0485***
	(.0014)	(.0023)	(.0022)	(.0022)
Classificação na FUVEST		-6.50e-05***	-3.40e-05**	-7.27e-05***
		(.0000)	(.0000)	(.0000)
Idade		-0.00625***	-0.00705***	-0.00693***
		(.0004)	(.0004)	(.0004)
Cidade de São Paulo[3]		-0.0192***	-0.0254***	-0.00825***
		(.0033)	(.0031)	(.0026)
Primeira chamada[4]		0.0109***	0.00826**	-0.000157
		(.0032)	(.0033)	(.0030)
Vestibular[5]		-0.0296*	-0.0128	0.013
		(.0158)	(.0154)	(.0177)
Média da FUVEST da Turma			-8.09e-05***	
			(.0000)	
Parcela de Mulheres na Turma			0.137***	
			(.0145)	
Tamanho da Turma			0.00119***	
			(.0001)	
Constante	0.859***	0.992***	0.632***	0.699***
	(.0018)	(.0191)	(.0268)	(.0226)
Efeito Fixo Ano de Ingresso		X	X	
Efeito Fixo Ano da Disciplina			X	
Efeito Fixo Turma				X
Observações	283,276	113,408	113,408	113,408
R-quadrado	.009	.020	.049	.038
Número de turmas e disciplinas				8,882

Obs: Erros padrão reportados entre parênteses foram clusterizados a nível de Turma/Disciplina.
Notas: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.
1 Como não tínhamos informação sobre as matérias obrigatórias para o curso de atuária, esses alunos foram excluídos da análise.
2 *Dummy*=1 se Aprovado, 0 se Reprevoado por nota, frequência ou nota e frequência, "." em caso de dispensas/trancamentos
3 *Dummy* = 1 se o indivíduo é de São Paulo, 0 caso contrário.
4 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou na primeira chamada, 0 caso encontrou nas demais chamadas e "." caso não ingressou pela FUVEST.
5 *Dummy* = 1 se o indivíduo entrou pela FUVEST, 0 caso contrário.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, M. S. *Diferenças e equidade de gênero em matemática no contexto do ensino médio.* Dissertação (Mestrado) – Departamento de Matemática, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002.

ANDRADE, M. S.; FRANCO, C.; PITOMBEIRA, J. B. Gênero e desempenho em matemática ao final do ensino médio: quais as relações. *Estudos em Avaliação Educacional*, n. 27, 2003.

ANDRADE, M.; FRANCO, C.; CARVALHO, J. P. de. Gênero e desempenho em matemática ao final do ensino médio: quais as relações? *Anais*, p.1-16, 2016.

AYMAN, R.; KORABIK, K. Leadership: why gender and culture matter. *American psychologist*, v. 65, n. 3, 157, 2010.

DASGUPTA, N. How stereotypes impact women in physics. *Physics*, 9, 87, 2016.

FRYER JR, R. G.; LEVITT, S. D. An empirical analysis of the gender gap in mathematics**.** *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 2, n. 2, 210-40, 2010.

FREIRE, L. A. *Desvendando desigualdades de oportunidades em matemática relacionadas ao gênero do aluno*: modelagem multinível aplicada aos dados do SAEB 99. Dissertação (Mestrado em Matemática) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2002.

1 É interessante ressaltar que há uma extensa literatura sobre diferenças de gênero durante a vida escolar. O leitor interessado pode se referir a Freire (2002), Andrade (2002), Andrade, Franco e Pitombeira (2003), Andrade, Franco e Carvalho (2016) e Fryer e Levitt (2010).

(*) EconomistAs [Brazilian Women in Economics - BWE] é um grupo de pesquisa que tem como objetivo mapear e entender a baixa representatividade das mulheres em Economia, da graduação aos diferentes estágios da carreira acadêmica. Tem ainda como objetivo encorajar mulheres a estudar Economia, bem como promover a inclusão de mulheres economistas no mercado de trabalho, aumentando as conexões tanto daquelas que atuam no setor privado e público, quanto das que trabalham nas universidades.

Relatório de Indicadores Financeiros[1]

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 - 14/06/2019)

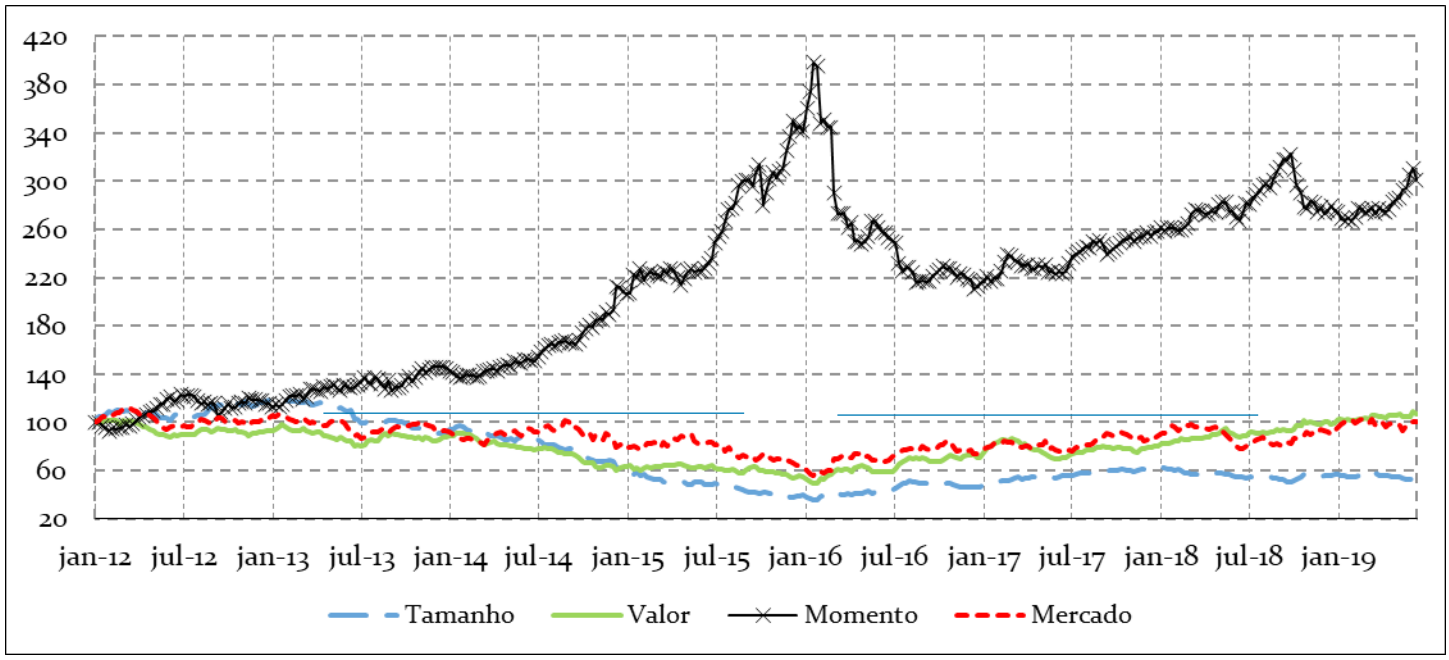


Tabela 1

	Tamanho	Valor	Momento	Mercado
Semana	1,01%	-2,46%	-3,16%	-0,01%
Mês atual	3,00%	1,45%	-1,41%	0,64%
Ano atual	-4,09%	6,68%	9,24%	8,98%
2010-2019	-47,01%	-5,59%	411,65%	-19,16%

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 aversão 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 - 14/06/2019)

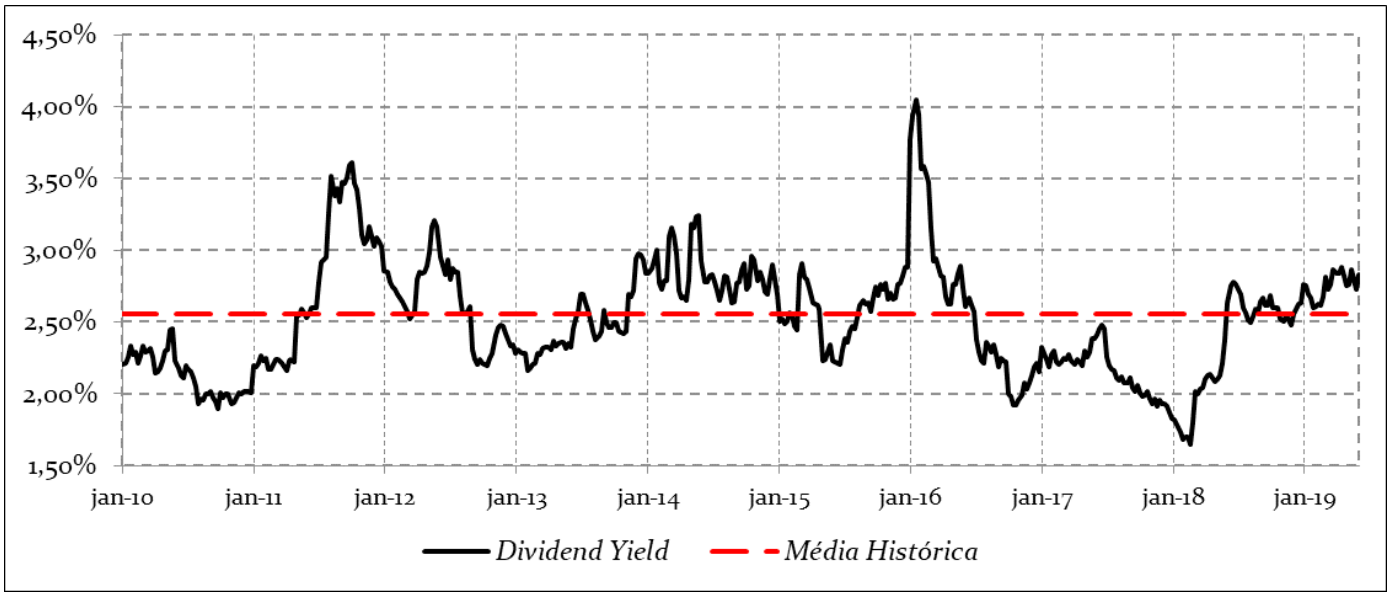


Tabela 2

	Dez Maiores		Dez Menores	
	Papel	Preço-Dividendo	Papel	Preço-Dividendo
1.	JBSS3	9671,83	SEER3	9,74
2.	ANIM3	2783,55	SLCE3	10,10
3.	MGLU3	558,36	VIVT4	10,35
4.	EMBR3	467,72	LEVE3	10,57
5.	NATU3	433,32	DIRR3	10,78
6.	ENBR3	312,70	BBSE3	10,98
7.	BBDC4	245,92	TUPY3	11,52
8.	TOTS3	217,97	TRPL4	12,62
9.	RADL3	151,90	DTEX3	12,75
10.	LINX3	136,10	ITSA4	15,30

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 - 14/06/2019)

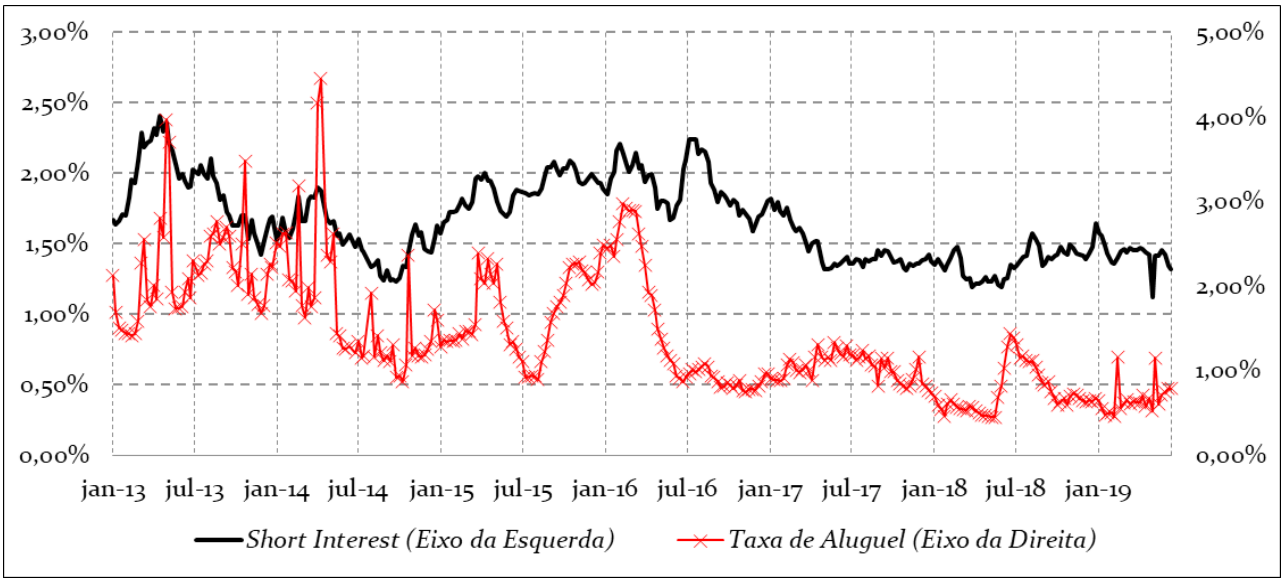


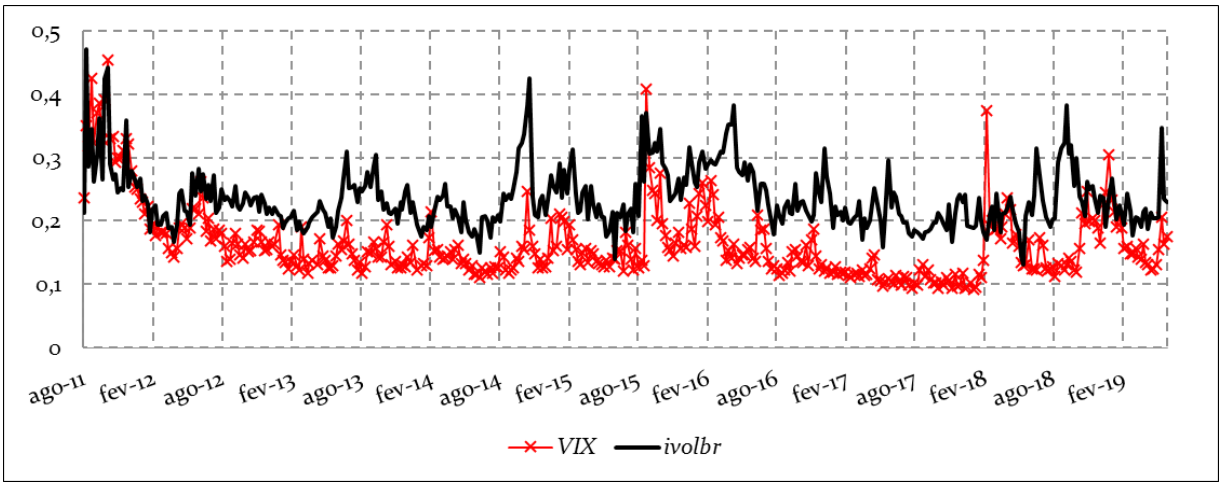
Tabela 3

Cinco Maiores da Semana				
	Short interest		Taxa de Aluguel	
1.	USIM5	11,24%	BAHI3	141,60%
2.	TEND3	9,27%	AZEV4	21,16%
3.	OIBR4	8,53%	DMMO3	13,27%
4.	LIQO3	7,18%	MRFG3	12,69%
5.	ESTC3	7,10%	ODPV3	11,32%
	Variação no *short interest*		Variação na taxa de aluguel	
1.	LIQO3	5,54%	BAHI3	136,60%
2.	HGTX3	1,52%	AZEV4	16,16%
3.	PDGR3	1,42%	LLIS3	10,40%
4.	NATU3	0,85%	ODPV3	9,62%
5.	VVAR3	0,68%	APER3	7,17%

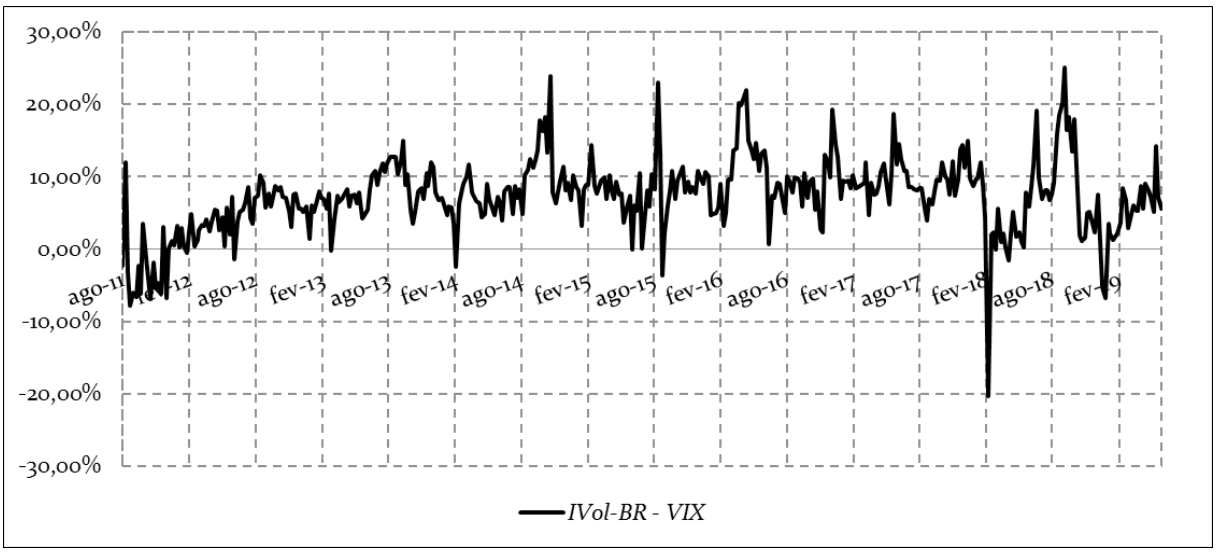
O IVol-BR é um índice de volatilidade futura esperada para o mercado acionário brasileiro. É derivado do comportamento dos preços de opções sobre o IBOVESPA. Já o VIX® é o índice de volatilidade futura esperada para o mercado americano calculado pela CBOE®. O Gráfico 4A apresenta ambas as séries. O Gráfico 4B apresenta a diferença entre o índices, capturando, 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 - 31/05/2019)

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

Os Objetivos da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento

Rômulo Manzatto (*)

A Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento foi oficialmente estabelecida no dia 17 de março de 1993, em esforço conjunto da Organização das Nações Unidas (ONU) e de sua agência especializada para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A condução dos trabalhos da Comissão foi entregue ao diplomata peruano Javier Pérez Cuellar, que já havia ocupado o posto de secretário-geral das Nações Unidas durante boa parte dos anos de 1980 e tomou para si a tarefa de reunir um grupo de pesquisadores de reconhecida notoriedade para compor os quadros da recém-criada Comissão.

O intento parece ter sido alcançado com sucesso. Até por esse motivo, a lista de membros honorários incluía personalidades agraciadas com o Prêmio Nobel em três diferentes áreas: Suu Kyi San Aung, de Myanmar, Nobel da Paz em 1991. O cientista belga e filósofo Ilya Prigogine, Nobel de Química em 1977, assim como o poeta e dramaturgo caribenho Derek Walcott, vencedor do Nobel de Literatura. Não fosse suficiente, o mais do que reconhecido antropólogo francês Claude Lévi-Strauss também compunha o quadro de membros honorários.

O quadro dos membros que se ocupariam mais diretamente da condução dos trabalhos era formado por um grupo de nomes não menos ilustres, dos mais diferentes ramos do conhecimento. Grupo que incluía personalidades tão diversas quanto o linguista norueguês Ole Henrik Magga, o cineasta russo Nikita Mikhalkov, a antropóloga e orientalista japonesa Chie Nakane, o historiador senegalês Yoro K. Fall, assim como os economistas Mahbub ul Haq, do Paquistão, e Celso Furtado, do Brasil (UNESCO, 1993, p. Anexo II 1-2).

Na ocasião da reunião inaugural, Javier Pérez Cuellar declarou que a Comissão visava uma melhor compreensão das relações entre cultura e desenvolvimento. E, para isso, propunha a elaboração de um vasto estudo sobre um tema já tão amplo.

O economista brasileiro Celso Furtado reconhecia a dimensão do desafio proposto. Em artigo escrito para compor o projeto preliminar da Comissão, Furtado destacava

a importância de atentar para a questão da desigualdade de renda não só nos países subdesenvolvidos, mas também nas regiões de elevada renda *per capita*, que viam aumentar seu nível de desigualdade interna.

O enfoque da desigualdade econômica, contudo, deveria ser complementado pelo estudo dos estreitos padrões culturais vigentes mesmo em regiões que haviam experimentado expressiva elevação de seu nível de vida material. A principal questão, como reconhece Furtado, seria a de compreender por que somente a elevação do nível de renda *per capita* de uma sociedade não se fazia capaz de modificar padrões seculares de segregação e estratificação social.

Para Furtado, a tarefa passava por questionar a própria ideia de que, no processo de desenvolvimento econômico, haveria autonomia entre meios e fins. Mais do que isso, seria preciso questionar os modelos de desenvolvimento que tomavam o avanço das forças produtivas como fenômeno essencial, ao qual a dinâmica social estaria subordinada.

Tratava-se de uma tentativa de arejar mais de cinco décadas de debate sobre desenvolvimento econômico, invocando a centralidade dos aspectos culturais nesse processo, que, longe de serem marginais ou acessórios, possibilitariam a compreensão e a reconstituição histórica do processo de desenvolvimento econômico-social em sua totalidade (FURTADO, 2012 [1994], p. 109-110).[1]

Nesse mesmo sentido, Pérez Cuellar, já como presidente da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, destaca o problemático momento em que a Comissão procurava planejar suas diretrizes de ação, visto por ele como uma época de mudanças aceleradas, influenciadas por "revoluções" de distintas durações históricas e cujos efeitos se faziam sentir de maneiras diferentes naquela conjuntura específica. Em sua intervenção, na reunião inaugural da Comissão, Pérez Cuellar propõe um balanço do que considerava como os grandes eventos do passado, ainda responsáveis por abalar o mundo, que poderiam ser sistematizados em cinco "revoluções básicas". Nos termos do autor: a revolução científica, a revolução tecnológica, a revolução econômica, a revolução da grande transformação política e cultural e o que o autor então chamou de sucessão de crises contemporâneas.

A sistematização de Perez Cuellar é interessante como amostra viva do diagnóstico de época que guiaria os trabalhos da Comissão, ao mesmo tempo, vista mais de duas décadas depois, dá algum sabor histórico à reflexão, revelando preocupações próprias daquele momento histórico. Era o início da década de 1990, nos primeiros anos após o colapso da URSS, quando ainda eram feitas as primeiras tentativas de organizar maneiras de interagir com um mundo já não dividido entre dois grandes blocos ideológicos.

Já naqueles anos, parecia claro a Pérez Cuellar que as diferenças estruturais entre Norte e Sul globais continuariam se aprofundando. Da mesma maneira, a diferenciação entre os países do Norte global agora aumentava, alguns deles emergindo em profundas crises, porque presos a modelos obsoletos de desenvolvimento industrial, na avaliação de Cuellar. Ao Sul do mundo, assistia-se simultaneamente à criação de novos centros industriais e à proliferação de Estados falidos, praticamente o surgimento de um "quarto mundo", como afirma o presidente da Comissão.

Em uma época tão conturbada, qual poderia ser o papel de uma comissão internacional dedicada a pensar as relações entre cultura e desenvolvimento? Em um momento em que se começava a difundir a ideia de uma "cultura global" ou mesmo de uma "aldeia global", que papel desempenhariam as especificidades culturais de cada sociedade que a Comissão propunha destacar?

Para Pérez Cuellar, por mais desafiadora que pudesse ser a conjuntura, era preciso esquadrinhar o presente de então em busca de material para reflexão. Era necessário encarar de frente a realidade

do mundo como ela se apresentava, com suas desigualdades e desequilíbrios. Se era forçoso admitir que a cultura sozinha não poderia "salvar o mundo", era contudo necessário acreditar que poderia melhorá-lo, acreditava.

Além das dificuldades impostas pelas próprias mudanças do cenário internacional, havia outros obstáculos práticos a serem superados. Afinal, como um grupo de vozes tão heterogêneas, ainda que notáveis, poderia sintetizar os planos tão vastos, ambiciosos e complexos da Comissão em um único relatório executivo? Não se corria o risco de sufocar a diversidade de pensamento que a Comissão fora criada para fomentar?

O plano de trabalho desenhado para as atividades da Comissão foi pensado exatamente para contornar os problemas imediatos e possibilitar uma dinâmica de trabalho adequada à complexidade da tarefa. Ficou estabelecido que os encontros da Comissão se dariam em diferentes partes do mundo. Cada encontro, sempre que possível, seria acompanhado de consultas públicas regionais, realizadas na forma de audiências públicas sobre os temas abordados.

Da mesma forma, comitês e grupos de estudos seriam formados para o bom andamento do trabalho cotidiano e teriam a liberdade e os meios necessários para consultar referências acadêmicas nos temas abordados pela Comissão. Era também incentivado o estabelecimento de parcerias com instituições acadêmicas de todo o mundo.[2]

Em sentido mais amplo, a Comissão comprometeu-se com orientações claras, organizadas em desafios principais e questões centrais. Os desafios, como delineados por Pérez Cuellar, eram três: o primeiro, consistia nas tentativas de superar o que era então considerado como a "crise do desenvolvimento", que colocava a necessidade de um atento reexame das teorias e estratégias de desenvolvimento econômico adotadas pelos países na segunda metade do século XX. O segundo desafio chamava a atenção para a dimensão ambiental do desenvolvimento – vista já no início da década de 1990 como urgente, e cuja solução exigiria repensar boa parte da cultura de produção e consumo globalmente difundida. Já o terceiro desafio exortava a necessária busca pela paz, num contexto em que a escalada de conflitos regionais, provocava situações de violação dos direitos humanos nas mais diferentes partes do mundo.

Esses desafios, por sua vez, seriam enfrentados buscando as respostas para o que a Comissão considerou como suas cinco questões fundamentais: 1) Quais aspectos socioculturais afetam o desenvolvimento? 2) Qual é o impacto cultural do desenvolvimento econômico e social? 3) De que maneira a cultura e os modelos de desenvolvimento estão inter-relacionados? 4) De que maneira o desenvolvimento influencia o bem-estar individual e coletivo? e 5) Que papel as atividades culturais e artistas desempenham no desenvolvimento e na cooperação internacional?

Todas as cinco questões fundamentais são tão amplas e ambiciosas quanto a proposta de criação de uma Comissão desse tipo. Contudo, mais intrigante do que as próprias questões, talvez seja constatar que os problemas fundamentais levantados pela Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento há mais de duas décadas continuam na ordem do dia, de maneira até mais urgente, pode-se dizer.

Mesmo que nenhum desses problemas possa ter sido efetivamente resolvido, é preciso lembrar que organizar as ideias e pensar alternativas para os problemas que nos afligem é o necessário primeiro passo na direção em que pretendemos nos mover. Nesse ponto, a contribuição da reflexão suscitada pela Comissão ainda é das mais significativas.

Referências

FURTADO, C. Economia e cultura. In: FURTADO, C. *Ensaios sobre cultura e o Ministério da Cultura.* Rio de Janeiro: Contraponto - Centro Internacional Celso Furtado, 2012 [1994].

MANZATTO, R. Celso Furtado e a Criação da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento. *Informações Fipe*, São Paulo, p. 49-51 maio 2019.

UNESCO. *World Commission on Culture and Development.* UNESCO. General Conference, 1993, 27th session. Paris: UNESCO. 1993. p. 44.

1 Os comentários de Celso Furtado ao projeto preliminar da Comissão Mundial de Economia e Cultura, assim como o contexto de sua criação, foram abordados em texto anterior, nesse mesmo boletim. O presente artigo dá continuidade à série sobre o trabalho da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento das Nações Unidas, procurando explicitar seus objetivos e métodos de trabalho. Ver (MANZATTO, 2019).

2 As considerações de Javier Pérez Cuellar constam de sua fala na sessão inaugural de Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, presentes no Anexo V do relatório posteriormente enviado à Conferência Geral da UNESCO. Ver (UNESCO, 1993).

(*) Bacharel em Ciências Econômicas (FEA-USP) e Mestre em Ciência Política (FFLCH-USP). (E-mail: romulo.manzatto@usp.br).

Notas Sobre a Autonomia Municipal no Brasil Colônia e Império

Luciana Suarez Lopes (*)

[...] no Brasil, a necessidade de homens para a governança da terra, em geral pobre, que fossem experimentados e úteis, não importa provindos de que camada, fez o colono inventar muitas fraudes eleitorais que, no final de contas, redundaram numa radical democratização do instituto. Assim o município recebeu, no Brasil, mecânicos, cristãos-novos, degredados, assassinos, todo aquele que, por algum título se mostrasse, na nova terra, elemento prestativo, capaz de uma tarefa das muitas que exigiam contribuição.

(ZENHA, 1948, p. 42).

O conhecimento que se tem sobre estrutura financeira dos municípios durante o período imperial é limitado. Em boa medida, essa limitação advém da precária legislação existente sobre o tema e, ainda que existam algumas obras dedicadas ao estudo das finanças públicas na província paulista durante o século XIX, esses trabalhos ora concentraram-se no estudo de uma localidade em especial, ora na consideração das finanças públicas da província como um todo. Contudo, além desses trabalhos, existem algumas publicações oitocentistas que, ao tratarem de outros aspectos do cotidiano provincial, acabaram por registrar interessantes informações sobre sua situação financeira. O *Ensaio d'um quadro estatístico da Província de São Paulo* é uma dessas obras. Como foi mencionado anteriormente, o levantamento, ordenado pelas leis provinciais de 11 de abril de 1836 e 10 de março de 1837, foi organizado pelo marechal Daniel Pedro Müller e constitui o mais completo conjunto de informações sobre o território paulista na primeira metade do século XIX.

Sobre a administração municipal, o marechal informa existir, na capital da província e em cada vila, uma Câmara Municipal, sendo seus membros eleitos com mandatos de quatro anos. Segundo o marechal, as Câmaras seriam responsáveis pela limpeza e conservação das ruas, pontes, chafarizes e demais obras públicas. Ademais, deveriam fiscalizar pesos e medidas, os açougues, os gêneros comestíveis secos e molhados, podendo impor multas aos que contrariassem o código de posturas. Essas multas convertiam-se em uma das várias fontes de rendimentos das municipalidades (MÜLLER, 1978, p. 98). Todavia, essa aparente organização do aparato administrativo municipal não espelhava a realidade.

Os municípios, que, no período colonial, gozavam de liberdades administrativas diversas, passaram a assumir uma posição subordinada no aparato administrativo imperial. Essa tendência já se manifestava desde os primeiros momentos do Império e tinha como objetivo principal neutralizar a força do elemento português na nova ordem administrativa que se instalava. Nesse sentido, esclarecedoras são as palavras de Sérgio Buarque de Holanda:

> Parece inegável que, para realçar a posição das unidades territoriais mais amplas, sucessoras das primitivas capitanias, tendera-se a um amesquinhamento e até uma nulificação dos corpos municipais, como se apenas nas primeiras se aninhasse o princípio da autonomia

> regional. Os passos iniciais nesse sentido correspondem naturalmente à liquidação progressiva do absolutismo reinol, começando por afetar as instituições ainda mal naturalizadas na terra ou de adaptação difícil às exigências da nova ordem de coisas. (HOLANDA, 1970, p. 24).

Durante os primeiros séculos de colonização, as Câmaras exerciam diversas funções, combinando atividades políticas, administrativas e jurídicas num mesmo espaço. Ainda que haja certa controvérsia historiográfica sobre até onde ia a autonomia das Câmaras durante o período colonial, não se pode negar que era por meio delas que a Coroa chegava, ainda que com certos problemas, aos mais distantes espaços coloniais.[1]

Augusto Olympio Viveiros de Castro, partindo das considerações feitas por Felisbello Freire, registrou que, nos primeiros séculos da colonização, "[o] governo municipal foi o criador dos impostos, ficando na mais completa inatividade o governo delegado da metrópole". (CASTRO, 1989, p. 14). Todavia, Castro ressalta que, apesar dos registros de que as Câmaras Municipais tenham gozado de um elevado grau de autonomia na colônia, não pode aceitar o fato de que legalmente fosse exclusividade delas o direito de tributar. Nas palavras do próprio autor:

> Apesar da autoridade dos padrinhos [o próprio Felisbello Freire, Oliveira Martins e João Francisco Lisboa – LSL] não posso aceitar como verdadeira a opinião de que as câmaras municipais tivessem gozado 'legalmente', até os meados do século XVIII, da iniciativa exclusiva em matéria tributária. [...] As municipalidades eram instituições apagadas, submissas, fielmente retratadas nas disposições das Ordenações do Reino. (CASTRO, 1989, p. 15 e 16).

A fim de corroborar tal afirmação, ele escreve: "seria um contrassenso que as câmaras criadas pelos donatários gozassem de atribuições que eles não podiam exercer livremente". Castro afirma ainda que os defensores dessa teoria foram induzidos ao erro pelo fato de que as Câmaras municipais usualmente desrespeitavam os prepostos do rei, exercendo privilégios de que não estavam legalmente investidas, e a Coroa, por sua vez, fazia vistas grossas a esses deslizes pela distância em que as colônias estavam da metrópole, pelos serviços prestados pelos colonos na expulsão de invasores e na defesa contra indígenas, e pela proteção que os vereadores tinham na Corte por relações de parentesco ou afinidades políticas (Cf. CASTRO, 1989, p. 15-19). Há que se ressaltar que, como jurista, Castro se apega muito mais aos aspectos legais do que às dinâmicas do cotidiano administrativo colonial, o que o faz ser muito categórico ao afirmar que as Câmaras não detinham o poder, que autores como Felisbello Freire haviam afirmado.

Todavia, dada a organização da colônia, na prática, a relação existente entre os municípios e a Coroa era direta. Se, em Portugal, a estrutura administrativa então vigente pressupunha diversas instâncias entre o poder municipal e a Coroa, no espaço colonial, isso não acontecia. Dessa forma, o município encontrava-se subordinado diretamente ao Governo Geral ou à Corte, dependendo da matéria ou questão. Nesse sentido, são esclarecedoras as palavras de Edmundo Zenha.

> As capitanias como expressão de seu todo, só muitíssimo mais tarde, algumas nunca, é que tiveram personalidade bem definida. Tratava-se de pequenas vilas que acabavam de ser subordinadas a um governo geral, trazendo para este complexo toda a sua peculiaridade, não anulada pela nova forma de direção. E esta situação acentuou-se a tal ponto sendo possível afirmar-se que, no período colonial dos dois primeiros séculos, o município se apresenta à face do governo geral ou da Corte desimpedido de qualquer intermediário. (ZENHA, 1948, p. 26).

Assim, as vilas tornam-se o centro da administração colonial, combinando funções de diversos órgãos públicos modernos e tendo

competências políticas, jurídicas e administrativas, sendo as capitanias, pelo menos num primeiro momento, instâncias mais ou menos teóricas. "Essas vilas municipais formam o todo brasileiro colonial e por elas gira a força estatal que a metrópole desvia para cá." (ZENHA, 1948, p. 27). Tal estrutura tenderia a se modificar com o desenvolvimento das demais instituições coloniais. Nesse sentido, se, no início, os Concelhos assumiam papel de defensores dos direitos individuais, com o passar dos anos e o amadurecimento do aparato administrativo na colônia, tais espaços tenderiam a perder tal função.

> Num período em que os privilégios eram quase que a única fonte de garantias individuais, coube ao concelho munir-se de vantagens para a salvaguarda de seus membros, tornando-se, a entidade, pioneira das reinvindicações populares, o único palanque do qual a voz do povo se fez ouvir. Quando porém, depois de porfiadas lutas, as garantias populares se estendiam por todo o país, cessava o papel político do município; começava, aí, sua função administrativa. Não tendo mais necessidade de ocupar-se com a defesa do indivíduo, nem com as funções judiciais – já pela generalização das garantias, já pela administração global da justiça – ficava o município, então, confinado a atividades exclusivamente administrativas. (ZENHA, 1948, p. 27-28).

Dessa maneira, seria natural que, com o passar dos anos, os Concelhos fossem deixando de ser o espaço no qual os homens bons negociariam a fim de garantir ou manter seus privilégios. Talvez isso explique as contradições encontradas na historiografia por Augusto Olympio Viveiros de Castro e interpretadas por ele como sendo fruto de visões distintas sobre um mesmo passado colonial. Ademais, seria razoável supor que as duas alternativas discutidas não são excludentes. Tanto o rei como as autoridades locais acabavam por impor taxas ou tributos, fosse por direito ou por necessidade, mesmo que isso significasse, no caso dos Concelhos, exercer uma autoridade que não lhes cabia.

Todavia, o pleno exercício das responsabilidades e competências dos governos locais foi em muito limitado pela permanente escassez de recursos. "Pobres vilas sem recursos, a administração se arrastava sem iniciativas [...]". (ZENHA, 1948, p. 29). A mesma penúria foi registrada por Orlando Carvalho: "Não sobra fonte de renda para a Câmara. A pobreza dos Municípios era enorme e as Câmaras nada podiam fazer". (CARVALHO, 1946, p. 31). E mais, ainda que se tenha instalado no período colonial um governo que, até certo ponto, poderia ser caracterizado como centralizado – caráter esse dado principalmente pelos governos gerais –, o fato de que a terra era distribuída a donatários que gozavam de uma série de liberdades administrativas pode ser considerado o "embrião da ideia federativa". Nas palavras do mencionado autor,

> [...] distribuía-se a terra a senhores independentes entre si, diretamente ligado cada qual ao rei, em Lisboa. Era o embrião da ideia federativa, que caracteriza a história constitucional do Brasil. (CARVALHO, 1946, p. 22).[2]

Voltando à nova organização administrativa que se instala com a independência, foi somente com a Constituição de 1824 que o município passou a existir de fato no arcabouço administrativo imperial. Conforme estabelece o Título 7º, Capítulo II, artigos 167-169 da Carta Magna:

> Art. 167. Em todas as Cidades, e Vilas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criarem haverá Câmaras, às quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas.
>
> Art. 168. As Câmaras serão eletivas, e compostas do número de Vereadores, que a Lei designar, e o que obtiver maior número de votos, será Presidente.
>
> Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, aplicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis atribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.

Segundo Carvalho, essas seriam as primeiras disposições constitucionais sobre o município no Brasil Império, "e por elas se vê que as funções municipais foram restringidas, se as compararmos com as que, até a Independência, exerciam as Câmaras locais". (CARVALHO, 1946, p. 52). A partir daí, ocorre um processo que teve como objetivo a separação de poderes, a começar pelo judiciário, o que acabou por destituir as Câmaras da prerrogativa de julgar, que possuíam conforme estabelecido pelas Ordenações Filipinas. Ademais, as capacidades municipais ficaram limitadas às posturas policiais e à aplicação das rendas após a devida aprovação por parte do governo provincial.

E sobre a administração das províncias, o mesmo Título 7º, Capítulo I, artigos 165 e 166 especificava que cada província teria um Presidente, nomeado pelo próprio Imperador e por tempo indeterminado. Ademais, deveria ser instituído um Conselho Geral, a quem competia deliberar sobre as questões de interesse provincial e encaminhar essas deliberações à Assembleia Geral, que, por sua vez, legislaria sobre o tema.

Dessa forma, esperava-se então que uma lei regulamentar estabelecesse as bases sobre as quais a administração pública municipal deveria ser organizada. Conforme ressaltado por Montoro, debates da época mostram que existiam duas correntes sobre como deveria ser organizada a administração municipal naquele momento: uma que defendia que os governos municipais deveriam ser entes autônomos de uma federação provincial e outra que acreditava na centralização e defendia que as Câmaras deveriam ter apenas caráter meramente administrativo (Cf. MONTORO, 1974, p. 8).

Em 1828, com a promulgação da mencionada lei regulamentar, ficou clara a vitória da segunda corrente.[3] Às Câmaras foi delegado papel meramente administrativo, ficando estas sujeitas à tutela primeiro do poder provincial e, depois, do poder central. Dessa maneira, todos os atos da administração pública municipal deveriam ser aprovados, dependendo do assunto, pelo Presidente da Província, pelo Conselho Geral, pelo Ministro do Império ou pela Assembleia Geral (Cf. MONTORO, 1974, p. 9).

Tais disposições ficam claras quando se observa o artigo 24 da norma, que caracteriza as Câmaras como sendo "corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa", o que as deixava adequadas, segundo as análises de Sérgio Buarque de Holanda à nova situação administrativa brasileira.

> A tradicional indistinção, em nossas Câmaras, entre as funções políticas, jurídicas e administrativas, revela-se claramente incompatível com os ideais dos tempos novos, que exigem uma rigorosa divisão de tais funções. A lei de 1º de outubro de 1828, que reduz afinal as Câmaras, em seu artigo 24, a "corporações meramente administrativas", sem qualquer jurisdição contenciosa, vem atender por um lado, e consagrar esses ideais. Por outro lado, deixa-lhes escassos recursos para cumprirem as obrigações antigas e as novas. É inevitável que reduzidas, assim, à impotência, já não estejam mais à altura de fazer valer suas altas pretensões que vêm de um passado morto. (HOLANDA, 1970, p. 24).

Ou seja, além de verem limitada sua esfera de atuação, as Câmaras receberam, pela mesma lei, uma série de atribuições, listadas sob a designação de "Posturas Policiais". Tais responsabilidades incluíam:

> § 1º Alinhamento, limpeza, iluminação, e desempachamento das ruas, cães e praças, conservação e reparos de muralhas feitas para segurança dos edifícios, e prisões públicas, calçadas, pontes, fontes, aquedutos, chafarizes, poços, tanques, e quaisquer outras construções em beneficio comum dos habitantes, ou para decoro e ornamento das povoações.
>
> § 2º Sobre o estabelecimento de cemitérios fora do recinto dos

templos, [...] sobre o esgotamento de pântanos, e qualquer estagnação de águas infectas; sobre a economia e asseio dos currais, e matadouros públicos, sobre a colocação de curtumes, sobre os depósitos de imundices, e quanto possa alterar, e corromper a salubridade da atmosfera.

§ 3º Sobre edifícios ruinosos, escavações, e precipícios nas vizinhanças das povoações, [...] cautela contra o perigo proveniente da divagação dos loucos, embriagados, de animais ferozes, ou danados, e daqueles, que, correndo, podem incomodar os habitantes, providencias para acautelar, e atalhar os incêndios.

§ 4º Sobre as vozerias nas ruas em horas de silêncio, injurias, e obscenidades contra a moral pública.

[...]

§ 6º Sobre construção, reparo, e conservação das estradas, caminhos, plantações de árvores para preservação de seus limites à comodidade dos viajantes, e das que forem úteis para a sustentação dos homens, e dos animais, ou sirvam para fabricação de pólvora, e outros objetos de defesa.

[...]

§ 10. Proverão igualmente sobre a comodidade das feiras, e mercados, abastança, e salubridade de todos os mantimentos, e outros objetos expostos à venda pública, tendo balança de ver o peso, e padrões de todos os pesos, e medidas para se regularem as aferições; e sobre quanto possa favorecer a agricultura, comércio, e industriados seus distritos, abstendo-se absolutamente de taxar os preços dos gêneros, ou de lhes pôr outras restrições à ampla, liberdade, que compete a seus donos.

[...]

§ 12. Poderão autorizar espetáculos públicos nas ruas, praças, e arraiais, uma vez que não ofendam a moral pública, mediante alguma medica gratificação para as rendas do Conselho, que fixarão por suas posturas.

Ao estabelecer uma longa lista de atribuições, sem, no entanto, especificar quais poderiam ser as fontes de renda das municipalidades, a lei regulamentar de 1828 deixou as Câmaras não só em posição subordinada às Assembleias Legislativas como também em situação de precariedade financeira, dada a falta de clareza com relação às competências tributárias das diversas instâncias governamentais. Como foi visto anteriormente, o processo de separação das rendas ocorreu não de forma planejada, mas sim a partir de leis orçamentárias parciais que começaram a ser elaboradas no final da década de 1820.

Assim, desde a promulgação da constituição até a abdicação de D. Pedro I em favor de seu filho, os municípios não puderam ver desenvolvida sua autonomia, e seu papel como órgãos de administração local ficou muito limitado. Presos na tendência centralizadora do período, ficaram sujeitos à fiscalização constante dos Conselhos Gerais e da Assembleia Geral Legislativa, dos Presidentes de Província e do Governo Central, e ainda que o Ato Adicional tenha concedido um pouco mais de autonomia para as províncias, reforçou a subordinação municipal às instâncias administrativas superiores. Tal interpretação é corroborada por Eurico Korff em artigo publicado em 1977. Nas palavras do próprio autor:

> [...] em 1828 uma "lei regulamentar" subordinou esses últimos muito estreitamente às províncias, substituindo a efêmera fase de euforia municipal, suscitada pela Constituição de 1824, por outra de tendência centralizadora, confirmada pela orientação do Ato Adicional de 1834; este, concedendo autonomia relativa às províncias, lhes abriu uma terceira competência tributária, a meio caminho entre a do governo imperial e a dos municípios. (KORFF, 1977, p. 12).

Como mencionado por Korff, em 1834 o Ato Adicional, se, por um lado, atenuou a tendência centralizadora que dominou no período imediatamente posterior à independência, reforçou a subordinação das instâncias administrativas locais. São criadas as Assembleias Legislativas Provinciais, que vão repartir com a Assembleia Geral a

tarefa de discutir, formular e aprovar leis. As Assembleias Provinciais passam então a serem responsáveis por cuidar da administração dos municípios, legislando sobre a polícia e a economia locais, fixando despesas, criando e suprimindo empregos, além de autorizar as Câmaras a contrairem empréstimos (Cf. MONTORO, 1974, p. 11).

Tais disposições, que acabaram por colocar as Câmaras Municipais sob tutela dos órgãos legislativos provinciais, provocaram resultados indesejáveis. Se, em período anterior, as Câmaras eram os órgãos responsáveis por quase a totalidade dos atos necessários à administração colonial, agora, no Império, passavam a ser vistas como espaços puramente burocráticos. A política passava então a ser feita primordialmente no âmbito provincial. Nesse sentido, Carvalho afirma:

> A instituição da tutela produziu consequências indesejáveis sob muitos aspectos, morais, políticos e materiais. Moral e politicamente, humilhou as Câmaras, considerando-as incapazes de enfrentar e resolver os seus próprios problemas e retardando a educação cívica dos vereadores. (CARVALHO, 1946, p. 56).

Cortines Laxe, por sua vez, ressalta que tais dificuldades no exercício da vereança se traduziam na ausência dos vereadores eleitos de seus afazeres, ficando as Câmaras sob responsabilidade de suplentes que, muitas vezes, eram eleitos com poucos votos, "e às vezes um só voto, e esse do próprio votante".

> A tutela que sobre elas pesa, e que já acima assinalei, cortando-lhes a ação até nos mínimos atos de pura administração local, tornando lenta e difícil a satisfação das necessidades muitas vezes momentosas, é um dos mais salientes vícios do nosso atual sistema municipal. Ela faz do cargo de vereador um ônus pesadíssimo; e se não fora a parcela de interesses políticos que a ele se liga, os homens independentes, salvas pequenas exceções, não envidarão esforços para obter uma cadeira no paço municipal. A prova aí está no fato, reproduzido constantemente, de se fazerem eleger para somente entrar em exercício quando a isso são chamados por um interesse de partido, ficando durante todo o quatriênio entregues as câmaras municipais a suplentes, e suplentes que muitas vezes, como tenho visto em mais de um município, apenas obtiveram nas eleições três ou quatro votos. (LAXE, 1885, p. XXX).[4]

Administrada por vereadores desinteressados ou suplentes sem expressão política, limitadas em seus poderes e cheias de atribuições, as municipalidades não se encontravam em situação confortável nesses primeiros anos do Império. Perpetuando a escassez de recursos identificada pelos estudiosos de nossa tributação colonial, os legisladores do primeiro reinado acabaram por deixar as vilas do Brasil imperial ainda em dificuldades financeiras, dificuldades essas agravadas pela inconsistência legislativa sobre a matéria. Com relação a essa questão, Carvalho afirma:

> Tuteladas rigorosamente, sem recursos financeiros, aquela autonomia que lhes conferia a Constituição, de tratarem as Câmaras do governo econômico e municipal das cidades e vilas era pouco mais do que uma sugestão. Restavam ainda, é verdade, alguns elementos úteis de educação cívica, como, por exemplo, a eleição direta dos vereadores ao invés dos seis eleitores das Ordenações. Mas nada disso concorria para que se desenvolvesse rapidamente o espírito local nos municípios, nem possibilitara a instalação regular de verdadeiras instituições locais, como se fazia mister, para que o município pudesse representar um elemento de iniciativa e de acomodação ao meio em que fora organizado. (CARVALHO, 1946, p. 57).

Apesar de esclarecer serem as Assembleias Provinciais responsáveis pela gestão municipal, o Ato não definiu as competências tributárias. Destarte, se analisada a legislação sobre o tema, desde a Constituição de 1824, nada foi discutido

a respeito. A primeira constituição imperial previa a existência de municípios, mas deixava em aberto a formação das posturas policiais, das rendas, das despesas e das demais atribuições a que lhe eram pertinentes. Essas deveriam ser regulamentadas pelo Ato Adicional, o qual, como foi visto anteriormente, acabou por não legislar de fato sobre o tema, perpetuando a falta de organização existente. É certo que o Ato constituiu um avanço em direção à descentralização, ao criar as Assembleias Provinciais, mas, com relação ao município, a relação de dependência aumentou, além de pouco ter sido definido com relação às competências tributárias e às responsabilidades da administração local.

Em 1840, uma nova lei modificava um pouco o panorama. Segundo Montoro, se o Ato foi um passo em direção ao federalismo, a lei de 1840 foi um retrocesso, pois limitava o poder das Assembleias Provinciais. A situação dos municípios permaneceu inalterada; porém, dada a relação estreita de dependência entre estes e as assembleias, que sofriam diminuição de autonomia, a posição do município se viu indiretamente afetada. Dessa maneira, "viveram os Municípios, durante todo o Império, sem rendas suficientes para atender as necessidades locais, pois dependiam para tal do governo provincial". (MONTORO, 1974, 13).

Novas modificações na legislação somente seriam feitas na República, com a constituição provisória baixada por decreto em 1890. Todavia, demoraria ainda algumas décadas para que fossem definidas de fato as responsabilidades e as competências tributárias municipais, e se havia lacunas na legislação vigente, certamente isso não constituía empecilho à tributação, até mesmo porque as necessidades, tanto de municípios quanto de províncias, não cessaram devido à imprecisão legislativa. A separação das rendas entre gerais, provinciais e municipais foi feita sem que houvesse uma reflexão maior, sendo resultado de todo um processo muito mais prático do que reflexivo, e que vinha ocorrendo lentamente desde a independência. São marcos importantes nesse período a Lei de 1º de outubro de 1828, que deu nova forma às Câmaras Municipais, marcando suas atribuições e estabelecendo os procedimentos eleitorais, e a Lei de 4 de outubro de 1831, que criou o Tesouro Público Nacional e as Tesourarias das Províncias, e por fim o Ato Adicional de 1834.

Assim, o Ato, ao colocar as vilas sob tutela das Assembleias Legislativas, acabou por centralizar o controle das contas municipais e esvaziou, de certa maneira, a administração local das disputas políticas em torno dos recursos. Nesse sentido, é possível retomar as considerações de Orlando Carvalho e Cortines Laxe. A subordinação dos municípios à administração provincial acabou por comprometer o desenvolvimento cívico e político dos agentes locais, desestimulando aqueles realmente interessados, no serviço público, em participar de atividades relacionadas à administração municipal.

Dessa forma, o objetivo passa a ser a representação na esfera provincial, onde aconteceriam de fato as negociações e o jogo político propriamente dito. Ficava a administração das vilas relegada àqueles menos capazes, e até certo ponto menos comprometidos, resultando na situação destacada por Cortines Laxe, na qual vereadores eram eleitos e não assumiam de fato os afazeres públicos.

Referências

BORREGO, M. A. de M. *A teia mercantil*: negócios e poderes em São Paulo colonial (1711-1765). [s.l: s.n.].

CARVALHO, J. M. de. Federalismo e centralização no império brasileiro: história e argumento. In: *Pontos e Bordados. Escritos de História e Política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. p. 155–188.

CARVALHO, O. M. *Política no Município*. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1946.

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

FERLINI, V. L. A. O município no Brasil colonial e a configuração do poder econômico. In: SOUZA, L. DE M. E; FURTADO, J. F.; MARIA FERNANDA BICALHO (ed.). *O governo dos povos*. São Paulo: Alameda, 2009.

HOLANDA, S. B. A herança colonial - sua desagregação. In: *História geral da civili-*

zação brasileira, Tomo II, Volume 1. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1970.

KORFF, E. Finanças públicas municipais. *Revista de Administração de Empresas*, v. 17, n. 5, p. 7–41, jun. 1977.

LAXE, J. B. C. *Regimento das Câmaras Municipais ou Lei de 1º de Outubro de 1828*. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885.

RICUPERO, R. Governo-geral e a formação da elite colonial baiana no século XVI. In: *Modos de governar*. São Paulo: Alameda, 2005. p. 119–135.

ZENHA, E. *O município no Brasil*. São Paulo: Instituto Progresso Editorial S. A., 1948.

1 Nesse sentido, além dos trabalhos do próprio Augusto Olympio Viveiros de Castro, temos os trabalhos de Maria Aparecida de Menezes Borrego, *A teia mercantil*; Vera Lúcia Amaral Ferlini, *O município no Brasil colonial e a configuração do poder econômico,* e Rodrigo Ricupero, *Governo-geral e a formação da elite colonial baiana no século XVI,* entre outros (BORREGO, 2006; FERLINI, 2009; RICUPERO, 2005).

2 Ainda que essa eventual descentralização tenha sido parcialmente revertida a partir da instituição dos Governos Gerais, as capitanias hereditárias continuam a existir oficialmente até o século XVIII, sendo extintas por Pombal. A partir de 1549 foram sendo paulatinamente reabsorvidas pela Coroa, por confisco ou compra. A divisão territorial continua, mas as unidades – ainda chamadas de capitanias – não tinham mais o caráter hereditário, administrativamente aproximando-se do que seriam as províncias. Sobre esse processo ver por exemplo o texto de José Murilo de Carvalho, *Federalismo e Centralização no Império Brasileiro: história e argumento* (CARVALHO, 1999, p. 157).

3 A lei, promulgada em 1º de outubro de 1828 pode ser consultada na íntegra em http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei_sn/1824-1899/lei-38281-1-outubro-1828-566368-publicacaooriginal-89945-pl.html. Acesso em: 26/06/2018. Os originais encontram-se publicados na *Coleção de Leis do Império do Brasil – 1828*.

4 O primeiro período da citação aparece no texto de Carvalho, mas o segundo e o terceiro foram extraídos diretamente da obra de Laxe (CARVALHO, 1946, p. 56; LAXE, 1885, p. XXX).

(*) Professora Associada do Departamento de Economia da eFaculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo. (E-mail: lslopes@usp.br).