

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 12 (I) ABRIL DE 2019

ISSN 2525-5495

SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política
- 5 Apresentação
Reginaldo Souza Santos
Fábio Guedes Gomes
- 7 Racionalidade técnica em contexto político: limitações das técnicas quantitativas de apoio à decisão
Ricardo Ramos Pinto
- 30 Finanças públicas no Brasil: análise dos gastos públicos pela perspectiva da Administração Política
Mônica Matos Ribeiro
- 64 Fatores determinantes da disponibilidade municipal dos financiamentos do BNDES
Luiz Alberto Bastos Petitinga
Reginaldo Souza Santos
- 110 Análise espacial das fábricas de automóveis no Brasil: considerações fundamentadas na Administração Política
Ricardo Luiz dos Santos Junior
Elizabeth Matos Ribeiro
- 130 Falhas em normativos federais levam a irregularidades: relato de experiências com projetos executados por meio de parcerias entre universidades e fundações de apoio
Rosemary Zucareli Inocência
- 158 Administração Política e sua relação com o empreendedorismo na área de saúde — uma reflexão sobre os consultórios odontológicos de pequeno porte
Silvana Márcia Pinheiro Santos Coelho

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 12 (1) ABRIL DE 2019

PUBLICAÇÃO DA
**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

EM PARCERIA COM A **HUCITEC EDITORA**
Rua Dona Inácia Uchoa, 209, 04110-020 São Paulo, Brasil
<lerereler@huciteceditora.com.br>

Diretores

Reginaldo Souza Santos
Fábio Guedes Gomes

Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFBFA
Amílcar Baiardi, UFRB
Carlos Pedrosa Júnior, UFPB
Daniel Andrade Caribé, EAUFBFA
Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV
Eduardo Fausto Barreto, EAUFBFA
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFBFA
Fábio Guedes Gomes, Ufal
Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs
Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV
Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT
Flávio George Aderaldo, Hucitec
Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE
Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP
Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFBFA
Francisco Vidal, EAUFBFA

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFBFA
José Bezerra de Araújo, UFCG
José Carlos de Souza Braga, Unicamp
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL
Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA
Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFBFA
Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC
Paulo Balanco, Economia/UFBA
Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV
Paulo Guedes, UFBA
Pedro Lincoln, UFPE
Reginaldo Souza Santos, EAUFBFA
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp
Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFBFA
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFBFA
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA
Wilson Cano, Unicamp

Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora
Coordenação editorial: Mariana Nada
Assessoria editorial: Katia Reis
Assessoria técnica: Mônica Matos Ribeiro
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA
Revisora: Vanda Bastos
Impressão e Acabamento: Fast Design

Realização

Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. – Vale do Canela
40.110-903 Salvador, Bahia, Brasil
www.adm.ufba.br / necadm@ufba.br

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
Vol.12, n.1 (abr. 2019)- - Salvador : EAUFBFA, 2017 - .

Semestral
ISSN 2525-5495

1. Administração pública - Periódicos. 1. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 350

A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

A ideia de estudar a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBA, que, inquietos com a grade curricular oferecida (restrita a estudos no âmbito da organização empresarial, pública ou privada), buscaram, em conjunto com o professor da disciplina Seminários em Administração, aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas enquanto um modo de gestão das relações sociais.

Com a complexificação da vida, a gestão das relações sociais e o mundo das organizações derivado destas relações ganharam maior relevância na história da humanidade. Inúmeras instituições e organizações surgiram com os mais diferentes propósitos. Parece não haver mais espaço para se viver fora delas.

Entretanto, a Administração enquanto ciência direcionou suas atenções a um restrito campo — se analisamos toda a história da humanidade e suas múltiplas formas de gerir suas organizações — que hoje chamamos de empresas. Se, por um lado, a própria Administração não pretendia compreender nada além da gestão das empresas, por outro, não surgiu também nenhum outro campo que reclamasse para si as práticas de gestão que a Administração não assumiu.

Sendo assim, a partir de uma concepção que busca compreender a totalidade, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática, a Administração Política se coloca como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial.

A relevância do aspecto político deve-se justamente à busca por um entendimento mais amplo sobre essa gestão e à pretensão de incluir todas as

outras instituições no universo de objetos sobre os quais deve debruçar-se, tomando as relações/luta de classes, de dominação e de poder como meio de viabilizar a análise das contradições que fundamentam a prática da gestão, entendida como força produtiva, determinada pelas relações de produção e determinante delas. Entender o processo de reprodução social a partir do seu modo de gestão faz parte da crítica à Administração Política, observando a influência que capital e trabalho exercem sobre o seu desenvolvimento.

Faz-se necessário compreender qual a natureza do papel que têm tido as classes na condução desse processo, abrindo-se a possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações a partir de suas contradições.

A tarefa desta revista não poderia ser outra senão a de sistematizar toda a Administração Política dispersa nos outros campos do conhecimento, cabendo-lhe lançar um olhar crítico sobre este campo, consolidando-se, assim, como uma ferramenta de discussão e formação teórico-política daqueles sujeitos sociais comprometidos com a atualização do saber.

Esta deve ser, então, uma revista que abra espaço para análise e debate dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão.

Os Editores

APRESENTAÇÃO

REGINALDO SOUZA SANTOS
FÁBIO GUEDES GOMES

Seguindo a tradição da sua linha editorial, expressa na vontade de fazer uma revista científica com um caráter múltiplo em termos da abordagem temática e metodológica, mas preservando a finalidade de aprofundar a base cognitiva para dar sentido epistemológico ao campo da Administração Política, este número 22 não foge a essa regra de sua etiologia.

Os seis artigos deste número são a representação factual desse desiderato. A discussão é aberta por um artigo de caráter teórico. Assinado pelo professor português Ricardo Ramos Pinto, o artigo discute o estado da arte de uma questão central e que dá sentido ao que compreendemos como administração política: o processo decisório. Que também é entendido como a dimensão da gestão, onde se discute e define as formas de organização e condução dos processos sociais.

Os demais artigos abordam o Brasil sob os mais variados aspectos. É o que podemos ver no texto de Mônica Matos Ribeiro, que discute a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos, no macro período de 1980 a 2017. Em seguida, temos o texto de Luiz Alberto Petitinga (em coautoria) com a abordagem dos determinantes do financiamento do desenvolvimento municipal a partir das linhas disponibilizadas pelo principal banco de fomento do Brasil: o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Na sequência, o texto dos autores Ricardo Luiz dos S. Júnior e Elizabeth Matos Ribeiro vão fazer uma análise da última fase de

expansão do setor automotivo brasileiro, a sua concentração espacial a partir do sistema de informação geográficas.

O terceiro bloco de artigos é formado primeiramente pelo artigo de Rosemary Inocência Zucarelli, que é derivado da sua dissertação de mestrado defendida no Programa de Pós-Graduação em Administração (NPGA) da UFBA e que trata da relação emblemática que existe entre as universidades públicas brasileiras e as fundações de apoio; trata-se de um estudo de caso muito relevante para esclarecimento dessa questão ainda muito pouco compreendida por apoiadores e críticos e também muito atual para um momento em que ensino superior público passa por uma forte crise, que tem causas variadas. Completa este número o artigo de Silvana Márcia P. S. Coelho abordando as hipóteses administrativas do negócio relativo às pequenas e médias clínicas odontológicas sob a perspectiva do empreendedorismo.

A riqueza deste número 22 está não só na variedade e importância das temáticas, assim como também na riqueza das abordagens. Por essa razão, acreditamos que o público terá uma rica leitura.

RACIONALIDADE TÉCNICA EM CONTEXTO POLÍTICO: LIMITAÇÕES DAS TÉCNICAS QUANTITATIVAS DE APOIO À DECISÃO

RICARDO RAMOS PINTO¹

Resumo

As técnicas quantitativas fornecem resultados mais objetivos e próximos da realidade social comparativamente a outras técnicas, contudo, elas implicam a construção de modelos teóricos, que por princípio são reducionistas tornando os seus resultados permeáveis à subjetividade de quem as aplica. O problema da subjetividade, pode ser relativamente controlado através da confrontação de diferentes modelos e dos respetivos pressupostos. Como se trata de um trabalho destinado a apresentar o “estado da arte” desta questão, a metodologia seguida reporta-se ao levantamento bibliográfico da problemática e os seus resultados apontam para a afirmação da importância do uso de técnicas quantitativas por aportarem maior objetividade e racionalidade técnica a um contexto político que é por natureza ambíguo e sujeito a múltiplas pressões.

Palavras-Chave: Políticas Públicas, Tomada de Decisão, Racionalidade, Incerteza.

Abstract

Quantitative techniques provide results that are more objective and closer to social reality when compared to other techniques, nevertheless, they imply the construction of theoretical models, which are in principle reductionist, making their results permeable to the subjectivity of those who apply them. The problem of subjectivity can be controlled by confronting different models and their respective assumptions. As this is a paper designed to present the state of the art, the methodology followed refers to a bibliographical survey of the problem and its results point to the confirmation of the importance of the use of quantitative techniques for bringing greater objectivity and rationality to a political context that is by nature ambiguous and subject to multiple pressures.

Keywords: Public Policies, Decision Making, Rationality, Uncertainty.

¹ Professor do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. E-mail: rrp@iscsp.ulisboa.pt.

Introdução

Pessoas e organizações são frequentemente confrontadas com a necessidade de tomarem decisões que em muitos casos podem ser determinantes para o seu futuro. O ser humano é fundamentalmente um decisor (Saaty, 2008), tudo o que fazemos consciente ou inconscientemente é o resultado de decisões, fundamentadas através de um constante processo de recolha de informação. Atendendo a que os decisores nem sempre têm em seu poder toda a informação necessária, desconhecendo factos que relacionam o seu comportamento com os objetivos (Nagel, 1990). É essencial que qualquer decisão resulte sempre de um processo sistemático e metódico, composto por uma etapa de recolha de informação sobre o problema e o contexto onde este se insere, uma etapa de análise da informação recolhida, uma etapa de definição de alternativas, comparação das alternativas a que se segue a tomada de decisão (Guimarães & Évora, 2004).

O processo de decisão em políticas públicas, no contexto da Nova Gestão Pública, lida com a necessidade de harmonizar interesses conflitantes de forma a obter o maior ganho possível, em função dos critérios centrais a essa mesma decisão (Kettl, 2000; Carvalho, 2013).

Este artigo não procura fazer uma análise teórica e em profundidade do processo de tomada de decisão, já amplamente estudado por Simon (1947, 1957, 1959, 1960, 1965), Lindblom (1959), Braybrooke e Lindblom (1959), Bacharach e Baratz (1963), Etzioni (1967 e 1999), Mintzberg e Simon (1977), e Mintzberg (1985) — que, inclusivamente, propuseram diferentes modelos para o processo —, com enfoque no contributo das técnicas quantitativas e as suas limitações.

O modelo racional assume uma visão mais linear e estruturada do processo decisório, em que primeiro surgem os problemas e o papel do decisor consiste em encontrar a solução para o problema inicial, que, de acordo com um conjunto de critérios, dê garantias de que serão atingidos os objetivos propostos. O modelo da racionalidade absoluta, cuja origem está muito associada à economia e ao conceito de *homo economicus*, assume a decisão como um processo puramente racional de identificação da opção ótima para se atingir um determinado objetivo. A tomada de decisão é vista como um processo de otimização que envolve a identificação de todas as alternativas possíveis, a definição de critérios e a sua utilização na

comparação, numa lógica prospetiva, das várias alternativas e, por fim, a seleção da melhor.

Simon (1947), assumindo uma divergência com a visão da racionalidade absoluta, introduz o conceito de racionalidade limitada, reconhecendo limitações cognitivas e de recursos aos decisores políticos, as quais impedem a racionalidade objetiva e conseqüentemente a busca pelo ótimo. Para este autor o objetivo do processo decisório não deve constituir-se como uma busca pela opção ideal, mas apenas por uma solução que satisfaça os critérios de decisão e, como tal, suficiente para atingir o objetivo estabelecido. O conceito de otimização é substituído pelo conceito de *satisficing*, que consiste na conjugação dos conceitos de satisfatório e suficiente.

Lindblom (1959) propôs um modelo de decisão alternativo, que designou de incremental, onde considera que as limitações à racionalidade não são apenas de ordem cognitiva e informacional, mas estão também relacionadas com a necessidade de gestão dos interesses conflitantes dos vários atores e manutenção dos equilíbrios gerados. Assume-se que o contexto tem uma influência determinante na tomada de decisão, o que implica um processo de negociação que, frequentemente, resulta em pequenas mudanças incrementais, que não colocam em causa o *status quo*. Os decisores tendem também a guiar-se pela experiência de situações semelhantes ocorridas no passado, o que os leva a rejeitar informação e alternativas que contradigam esse historial (Dery, 1990), que lhes condiciona a liberdade de decisão. Verifica-se um ajuste, incremental e iterativo, dos objetivos às soluções encontradas e vice-versa, promovendo-se uma evolução das políticas que não gera disrupção no equilíbrio estabelecido entre os diferentes atores.

O modelo de fluxos múltiplos de Kingdon (1984), que consiste numa evolução do modelo da “lata de lixo” (“*garbage can*”) de Cohen, March e Olsen (1972), assume uma total disrupção com a linearidade racional, vendo o processo decisório como um fluxo contínuo de problemas e soluções, que evoluem de forma autónoma e que, esporadicamente, se encontram em janelas de oportunidade. O nível de intencionalidade, compreensão dos problemas e previsão das relações entre os atores, previstos nos modelos racionais e incremental, não existe na realidade e como tal o processo decisório é ambíguo e imprevisível (Rocha, 2010, p. 120), modelo este o qual designou por modelo de fluxos múltiplos, onde considera que uma

decisão ocorre sempre que os fluxos de problemas e soluções confluem e se conjugam com condições políticas favoráveis em janelas de oportunidade.

Os modelos descritos anteriormente evidenciam alguns elementos que são transversais a qualquer processo de decisão: 1) existência de mais do que uma proposta que permite atingir os objetivos definidos; 2) existência de critérios de decisão que permitam comparar alternativas e perceber se é expectável que os objetivos definidos sejam alcançados; 3) determinação de uma opção de política pública que será posteriormente implementada (Wu et al., 2010).

A forma como o processo de tomada de decisão se desenvolve em contexto político é importante, mas é igualmente relevante refletir sobre o seu papel e a forma como este é percecionado pelos gestores públicos.

No modelo clássico de Estado Weberiano, onde existe uma total separação entre Política e Administração, o processo de políticas públicas é dicotomicamente dividido entre os políticos, que decidem, e os burocratas, a quem compete implementar as decisões de forma neutra e imparcial (Rocha, 2010, p. 27).

No paradigma administrativo Europeu Continental (Bilhim, Ramos Pinto & Pereira, 2015), de carácter mais jurídico, a decisão é vista como o resultado do cumprimento de um determinado processo imposto por lei ou regulamento. O conceito de boa decisão está associado ao cumprimento do procedimento e não ao resultado da mesma, o que, no limite, pode, por exemplo, levar a que a Administração compre um produto ou serviço mais caro, sem que isso possa ser considerado uma má decisão (Bilhim, 2016). No novo paradigma de cariz gestor, subjacente à Nova Gestão Pública, a decisão passa a ser encarada como um processo de opção “por um determinado curso de ação, por uma proposta concreta, perante a diversidade de alternativas existentes, destinadas à resolução de um determinado problema de interesse público; tendo em conta critérios de decisão, mesmo que fracamente ligados na prática; comparando e classificando as alternativas existentes, com base no conjunto de critérios de decisão estabelecidos” (Bilhim, 2016, p. 92). A qualidade da decisão passa a estar essencialmente dependente da geração de alternativas convenientes e não tanto do procedimento seguido, o que leva Bilhim (2016) a concluir que este novo paradigma de cariz gestor evidencia uma influência maior das ciências sociais e da gestão do que da ciência jurídica.

Num atual contexto de elevada complexidade, em que a centralidade do Estado deu lugar a uma pulverização dos centros de decisão e a hierarquia típica do modelo Weberiano foi substituída, pelo menos em parte, por uma estrutura em rede. A importância da decisão mantém-se, por ventura até aumentou, constituindo-se como uma das etapas chave do processo de políticas públicas, onde é selecionado um rumo de ação a partir de uma panóplia de opções, nas quais está incluída a manutenção do *status quo*.

Racionalidade técnica em contexto político

A administração é frequentemente considerada como uma combinação entre arte e ciência. A primeira, mais associada a uma dimensão qualitativa, em que o decisor se guia pela sua experiência e intuição, e onde as competências necessárias são fortemente inatas, completadas pelas experiências anteriores. A segunda, mais associada a uma dimensão quantitativa, assente numa forte dimensão empírica, de recolha e análise de dados, que exige o domínio de técnicas quantitativas e conhecimentos relativos ao desenvolvimento de modelos matemáticos (Anderson et al., 2015, p. 6). Ao decisor é exigido o domínio destas duas dimensões, pois é do seu equilíbrio que resultam as “boas decisões”. A intuição, sendo uma competência essencialmente inata e comportamental, sai fora do âmbito deste artigo e concentraremos a nossa atenção na dimensão quantitativa, que assenta numa abordagem racional e em competências técnicas, frequentemente designada por racionalidade técnica. Uma decisão é considerada racional se o processo conducente a ela se basear na análise comparativa e prospetiva das consequências associadas a cada uma das alternativas, correspondendo a decisão à seleção da alternativa que, tendo em consideração os critérios definidos, mais garantias oferece de que serão atingidos os objetivos e metas estabelecidos (Kørnø & Thissen, 2000). A racionalidade assume uma visão linear e estruturada do processo de decisão, sendo que este se divide em várias etapas lógicas: 1) Identificação do problema; 2) definição dos objetivos e/ou metas a alcançar; 2) formulação das alternativas; 3) definição dos critérios; 4) comparação das alternativas formuladas através da avaliação da sua capacidade de alcançar os objetivos e/ou metas, numa lógica prospetiva e de acordo com os critérios definidos anteriormente; 5) escolha da alterativa que dá mais garantias de que os objetivos e/ou metas são alcançados. Importa referir que quando

se fala em racionalidade no processo de decisão político existem duas vertentes a considerar: a racionalidade processual, que está relacionada com o facto processo de decisão se desenvolver de forma racional, isto é, linear, sequencial e com recurso à lógica matemática; racionalidade do resultado, que implica que o resultado final do processo decisório seja a seleção da melhor alternativa para se atingir os objetivos e/ou metas definidas. A existência de limitações à racionalidade faz com que a existência de racionalidade processual, seja uma condição necessária, mas não suficiente para a seleção da alternativa ótima, ou mesmo de uma alternativa suficiente (Kørnø & Thissen, 2000).

A diferença entre os dois modelos de racionalidade referidos anteriormente — absoluta e limitada — reside, essencialmente, na abrangência da etapa de formulação das alternativas e, conseqüentemente, na capacidade final de se selecionar a melhor solução entre todas as possíveis (ótima) ou apenas a melhor de entre as que foi possível identificar e que satisfaz as condições estabelecidas (*satisficing*), dando garantias de que os objetivos e/ou metas serão alcançados. No caso do modelo incremental e, principalmente, no caso do modelo de fluxos múltiplos, perde-se a linearidade do processo de decisão, mas não deixam de existir os elementos chave referidos anteriormente; um problema, a definição de objetivos e/ou metas, várias alternativas possíveis de atingir os objetivos e/ou metas desejados, e a necessidade de se optar por uma das soluções possíveis. Ambos os modelos, embora de forma diferente e com pesos diferentes, incorporam a influência dos interesses associados aos diferentes atores no processo de decisão, o que ocorre, tipicamente, através de processos irracionais — no sentido em que não respeitam o conceito de racionalidade definido anteriormente — e que têm uma natureza política ou ideológica. A existência desta componente política do processo de decisão, frequentemente designada por racionalidade política, não exclui obrigatoriamente a existência de uma racionalidade técnica, regida pela visão mais linear, estruturada, objetiva e até científica associada ao conceito de racionalidade definido anteriormente (Carvalho, 2013).

Kørnø & Thissen (2000, p. 192) consideram que a generalidade das investigações empíricas demonstram que, na prática, os processos de decisão não se desenvolvem segundo o modelo racional, mas consideram também que isso não implica que não se deva continuar a tentar aumentar a sua racionalidade. O modelo racional é visto como a tradução do que

deveria acontecer e não do que acontece na realidade, reconhecendo-se a importância de se caminhar no sentido da racionalidade.

Hupe & Hill (2006, p. 15), embora reconheçam que existe atualmente na análise de políticas públicas uma tendência de desvalorização da racionalidade, que se traduz no enfoque nos casos de insucesso, consideram que se está a ignorar “o grande número de exemplos de processos de políticas estáveis e bem-sucedidos, envolvendo processos de formulação em decisão dignos do modelo de Simon”.

Presentemente, o processo de decisão em contexto público, influenciado pela perspectiva gestonária e pela necessidade de lidar com a pulverização dos centros de decisão, complexificou-se significativamente e tornou crucial a introdução de uma dimensão de racionalidade técnica que, complementarmente à componente de racionalidade política, ajude o decisor público a escolher a melhor opção de entre um leque de possibilidades. As decisões tornam-se, assim, numa mistura entre critérios técnicos e políticos, sendo amplamente reconhecida a necessidade de introdução de maior racionalidade técnica nos processos de decisão no âmbito da gestão pública (Bilhim, 2013, p. 205).

Os aspetos éticos e morais, embora também sejam indissociáveis do processo de tomada de decisão, situam-se numa esfera comportamental que, apesar de importante, está fora do âmbito deste trabalho.

Contributo e limitações das técnicas quantitativas para o processo de tomada de decisão em políticas públicas

As principais razões para um decisor político recorrer à racionalidade técnica, são: 1) Complexidade do contexto; 2) Importância da decisão; 3) Originalidade do problema e o decisor não conseguir estabelecer um paralelo com situações do passado (Anderson et al., 2015, pp. 6-7); 4) Reforçar a legitimidade da decisão (Carvalho, 2013, p. 141).

As técnicas quantitativas associadas à racionalidade técnica podem ter um papel importante na definição das alternativas a considerar e na escolha da melhor alternativa.

Definição das alternativas do processo decisório

As consequências da racionalidade limitada levam a que seja importante a criação de mecanismos que de alguma forma auxiliem os decisores no processo de geração de alternativas, para que exista um mínimo de garantias de que as alternativas consideradas são suficientemente variadas de forma a maximizar a probabilidade de que entre elas se encontre a melhor alternativa possível. As técnicas quantitativas podem ter um papel importante, complementando a imaginação do decisor e outras abordagens mais qualitativas, ajudando-o a afastar-se das soluções do passado, promovendo a criatividade e a inovação.

O conhecimento do contexto por parte do decisor é um fator limitante das alternativas que serão consideradas. Assim, uma análise superficial e pouco cuidada dos dados pode conduzir à identificação de tendências e/ou relações enganadoras que correspondem a fenómenos localizados e não generalizáveis. Frequentemente, a informação determinante para a definição das alternativas possíveis só se torna visível através da aplicação de técnicas de análise quantitativas. A adequabilidade e eficácia da decisão tomada podem ficar seriamente comprometidas sempre que o decisor desconhecer informação ou tomar informação errada como certa.

Como defende Saaty (2008), quem toma decisões de forma intuitiva tende a achar que toda a informação é útil, logo quanto mais informação houver melhor. Acontece que nem toda a informação é relevante para uma determinada decisão e o excesso de informação pode ser tão ou mais prejudicial do que a falta da mesma. O decisor fica de tal forma sobrecarregado com informação que perde a capacidade de a processar em tempo útil, o que o impossibilita de ver mesmo o mais óbvio. Deter muita informação sobre um determinado assunto não implica, obrigatoriamente, que o conheçamos melhor. A análise exploratória — onde se inclui também o *data mining* — pode dar um importante contributo, permitindo mesmo com grandes quantidades de informação, apurar e validar informação que nem sempre é evidente, dando pistas ao decisor que lhe permitiram encontrar novas alternativas de decisão. Ao promover a criatividade e a inovação na definição das alternativas a considerar, a análise exploratória contribui para melhor a qualidade da decisão, aumentando a probabilidade de a melhor alternativa possível ser considerada no processo decisório.

Importa referir que as técnicas qualitativas podem também dar um contributo importante; e complementar, contudo, é uma área que ficou fora do âmbito deste trabalho.

Escolha da melhor alternativa

A decisão em políticas públicas é um processo complexo e subjetivo, no sentido em que o decisor, mesmo que inconscientemente, é influenciado por uma multiplicidade de fatores de ordem ética, moral, social, organizacional, entre outros. Num cenário tão complexo, é irrealista — e até talvez mesmo indesejável — ter a pretensão de construir um modelo objetivo puro, expurgado de toda a subjetividade inerente à condição humana. Assim, o papel das técnicas quantitativas na escolha da melhor alternativa não pode, nem deve ser determinista, devendo-lhes estar reservado um papel importante, mas complementar a uma série de outros fatores e cujo peso na decisão final depende da vontade do decisor.

Por “modelo” entende-se uma formulação conceptual e/ou matemática (algoritmo) das relações de causa efeito que estruturam o funcionamento dos fenómenos em análise num determinado contexto. O modelo consiste, assim, numa abstração do sistema de relações/interesses existente no contexto em análise ou no contexto que se pensa que existirá num possível futuro (Walker et al., 2003).

O processo de decisão lida essencialmente com dois tipos de problemas, que frequentemente ocorrem em simultâneo: a necessidade de efetuar previsões credíveis, que permitam estimar comportamentos e/ou tendências de pessoas, organizações, mercados, entre outros; e a necessidade de harmonizar interesses conflitantes de forma a obter o maior ganho global, mesmo que isso implique que nenhum deles seja plenamente satisfeito.

A estatística quando assente em dados devidamente validados, pode ajudar a dar resposta ao primeiro problema. Os modelos de regressão quando bem construídos e validados podem fornecer boas estimativas de comportamentos futuros. As técnicas de segmentação, através da identificação de grupos homogêneos nos objetos em análise também podem dar um contributo interessante, ajudando à construção de perfis, que são essenciais, por exemplo, na caracterização de grupos alvo de políticas. As técnicas de agrupamento de variáveis (correspondem a características do objeto de estudo) também podem dar um contributo importante,

essencialmente no apuramento de informação relevante para a construção dos modelos de regressão.

No que diz respeito ao segundo problema existem diversos modelos matemáticos que tirando partido da informação existente sobre o contexto em análise e mediante a escolha de um ou mais critérios, permitem efetuar a harmonização de interesses conflitantes. Um caso típico, na área da gestão, é a otimização da distribuição de recursos escassos por processos concorrentes. O que está em causa é a otimização global da organização e não a otimização de cada uma das partes envolvidas. A investigação operacional permite dar uma resposta objetiva a este tipo de problemas, embora, como afirma Nagel (1990), em muitas situações a aplicação deste tipo de ferramentas se torne difícil e requeira técnicos especializados. Os decisores devem ter consciência que um modelo que deu ótimos resultados, agora, poderá ser totalmente inútil passado seis meses. Os modelos matemáticos envolvidos na resolução deste tipo de problemas requerem uma manutenção constante, sob pena de se tornarem muito distantes do contexto real e como tal inúteis. Esta manutenção é normalmente conseguida através da incorporação de informação nova, que pode resultar de um acompanhamento da evolução do contexto ou de informação obtida em processos de implementação de anteriores soluções.

As técnicas de análise quantitativa podem dar um importante contributo ao processo de tomada de decisão, trazendo objetividade e racionalidade técnica a um contexto que é por natureza ambíguo, complexo e onde o decisor se vê obrigado a conciliar os interesses dos diferentes atores, os quais são, frequentemente, contraditórios.

Os critérios escolhidos para estabelecer a comparação entre as diferentes alternativas também têm um papel determinante no processo, mas isso é algo que depende essencialmente do decisor, sendo alheio às técnicas quantitativas e como tal fora do âmbito deste trabalho.

Limitações das técnicas quantitativas

A realidade é de tal forma complexa que, mesmo no presente estado de desenvolvimento da humanidade, se torna impossível construir um modelo matemático que reproduza o seu comportamento de uma forma absolutamente fiel. Um modelo destes teria que conter tanta informação e relacionar tantos fatores que mesmo que a sua construção fosse possível,

não existira poder de cálculo suficiente para o aplicar. Assim, todos os modelos são aproximações da realidade (Chatefield, 1996; Temple, 2000). O modelo ótimo providenciará uma adequada representação dos processos que afetam o fenômeno em análise, recorrendo ao máximo de simplificações possíveis (Ascough et al., 2008).

Mesmo que as várias opções de decisão estejam definidas de forma clara e objetiva, a forma como o contexto reagirá à sua implementação terá sempre uma grande margem de incerteza (Walker et al., 2003).

Todos os modelos têm, assim, um grau de incerteza a eles associado, que não resulta apenas da ausência de informação completa, mas também da inadequação da mesma, fazendo com que não esteja apenas em causa a quantidade de informação, mas também a sua qualidade. A incorporação de informação nova pode diminuir — por aumentar o conhecimento do sistema —, manter — por se tratar de informação irrelevante — ou aumentar — por relevar a existência de incertezas desconhecidas — a incerteza associada às previsões do modelo, dependendo da sua adequação e relevância (Walker et al., 2003).

Diferentes autores propuseram ao longo do tempo várias tipologias de incerteza, cuja síntese se apresenta no quadro 1.

Walker et al. (2003), assumindo a perspectiva de quem tem que providenciar informação para um processo de tomada de decisão, propuseram uma grelha de leitura da incerteza, com três dimensões: 1) a sua localização no modelo em causa; 2) o seu nível de intensidade, desde a total ignorância até um conhecimento determinístico do sistema; e 3) a sua natureza, podendo ter origem no conhecimento imperfeito da realidade ou na variabilidade inerente a qualquer fenômeno.

No que diz respeito à manifestação da incerteza no modelo, os autores identificam cinco localizações distintas, a saber: 1) o contexto, que corresponde à existência de ambiguidade na delimitação do sistema que se pretende analisar, estando em causa os valores e interesses dos *stakeholders*, assim como, a sua representação da situação económica, social, política, tecnológica e ambiental do contexto onde se insere o sistema em análise; 2) a incerteza do modelo, que se subdivide em estrutural, associada à formulação conceptual (conhecimento existente sobre as variáveis e relações relevantes para a construção do modelo), e técnica, que resulta das opções tomadas durante a implementação computacional; 3) os inputs, quer no que diz respeito à informação sobre o sistema, quer no que diz respeito

aos factores externos que influenciam o comportamento do sistema e que podem ser divididos entre controláveis ou incontrolláveis, consoante o decisor tem ou não poder sobre estes; 4) os parâmetros, que correspondem a factores que são tomados como constantes para efeitos do modelo, que podem ter diversas origens e sobre os quais poderá existir incerteza, sobre o seu valor ou sobre a sua imutabilidade; 5) nas previsões do modelo, que resultam da acumulação das ambiguidades referidas nos pontos anteriores.

Quanto ao nível de incerteza, Walker et al. (2003) consideram que existe uma graduação que vai desde o inatingível ideal do conhecimento total e determinístico, até à total ignorância sobre um assunto. Identificam três níveis intermédios, que são a incerteza estatística (nível que sucede ao determinismo), a incerteza no cenário (nível intermédio) e a ignorância reconhecida (nível que antecede a total ignorância).

A terceira dimensão do conceito refere-se à natureza da incerteza, e os autores identificam duas fontes distintas: 1) epistémica, associada à imperfeição do conhecimento, ou seja, à quantidade e qualidade da informação; 2) variabilidade, que resulta da aleatoriedade associada ao comportamento de muitos factores (como é o caso do comportamento humano) e que dificulta significativamente o seu controlo e/ou previsão. A incerteza de origem epistémica pode ser reduzida através da melhoria da qualidade e quantidade de conhecimento que se detém sobre os fenómenos em causa, mas no caso da incerteza resultante da variabilidade, não é garantido que tal aconteça.

Ascough et al.(2008) propuseram uma adaptação e extensão da tipologia de Walker et al.(2003), focando-se essencialmente na origem da incerteza — dimensão natureza da incerteza — e acrescentando-lhe duas novas subdimensões (fontes de incerteza): a) a incerteza linguística, que Regan et al. (2002) consideram resultar do facto “de as línguas serem vagas, ambíguas e dependentes do contexto, assim como do facto do significado das palavras mudar ao longo do tempo”; b) incerteza na tomada de decisão, que está relacionada com a percepção da incerteza por parte do decisor político e da forma como este a incorpora no processo de tomada de decisão.

A existência de incerteza, nomeadamente no que diz respeito à estrutura do sistema que se pretende modelar, tem como consequência direta a possibilidade de existirem múltiplas formas de modelar o mesmo sistema real, ou seja, a possibilidade de poderem existir vários modelos distintos

que o conseguem descrever de forma plausível e com aderência empírica (Walker et al., 2003). Temple (2000) reconhece também que a dificuldade central é que modelos distintos, quando confrontados com dados empíricos, podem parecer igualmente razoáveis. Assim, só através da comparação do desempenho dos vários modelos alternativos é possível identificar aquele que melhor consegue representar o sistema real. A comparação do desempenho efetivo dos modelos e não apenas da sua estrutura é essencial, porque, como refere Ascough et al. (2008), “o modelo “melhor” pode não ser o mais complexo ou “completo”, no sentido de que incorporar quantitativamente todos os aspetos do sistema real pode resultar em mais incerteza do que se apenas os processos mais relevantes (se conhecidos) forem considerados”.

A relevância da comparação do desempenho empírico dos modelos e a identificação das melhores estratégias e métodos de modelação em função dos objetivos e do contexto é reconhecida pelos académicos da área, com a criação de duas revistas científicas — *Journal of Forecasting*, em 1982, e o *International Journal of Forecasting*, em 1985 —, cujo principal objetivo é, precisamente, a análise comparativa empírica de diferentes modelos e métodos de previsão (Fildes, 2006). O facto de ambas estas revistas continuarem a existir, indexadas no *Web of Knowledge* e com fatores de impacto expressivos, principalmente no caso do *International Journal of Forecasting*, demonstra bem a atualidade e importância do tema.

Os modelos quantitativos de apoio à decisão estão, genericamente, limitados pelos seguintes aspetos: a) pelo conceito de racionalidade limitada — apresentado anteriormente —, que, quando aplicado à construção de modelos matemáticos, permite concluir que é impossível identificar todos os fatores que influenciam um determinado acontecimento ou comportamento, o que, por si só, impossibilita a construção de modelos matemáticos que abarquem toda a complexidade existente nos contextos reais, capazes de prever com exatidão comportamentos e acontecimentos futuros; e b) a mente humana tem uma capacidade de cálculo limitada, cujas fronteiras foram radicalmente expandidas com o surgimento e desenvolvimento dos computadores. Contudo, as limitações de poder de cálculo subsistem e continuam a ser um dos principais entraves ao desenvolvimento de modelos mais próximos da complexidade real.

A existência destas fortes e intransponíveis limitações — pelo menos no atual estado de desenvolvimento humano — leva a que tenham sido

desenvolvidas diversas estratégias que as permitam compatibilizar com a necessidade de se desenvolverem técnicas quantitativas credíveis e capazes de fornecer informação útil ao processo de tomada de decisão.

As soluções encontradas dependem do contexto e do problema em análise, contudo, pode-se considerar que todas convergem para a estratégia geral de dividir e delimitar a realidade até que se atinja um grau de complexidade aceitável. Os modelos matemáticos que estão na base das técnicas quantitativas de apoio à decisão, conforme referido anteriormente, correspondem, em maior ou menor grau, a visões aproximadas e simplificadas da realidade (Chatefield, 1996; Temple, 2000).

A simplificação é normalmente conseguida através da existência de pressupostos, que correspondem a comportamentos ou acontecimentos passíveis de ocorrer ou não no contexto real, mas que para efeitos de construção do modelo se assume que ocorrem. Como a existência de pressupostos visa a simplificação da complexidade em termos matemáticos, só faz sentido assumir pressupostos que cumpram este requisito. Os pressupostos assumidos podem ser da mais variada natureza, dependendo do contexto e do problema em análise.

Podem estar associados ao modelo matemático utilizado, logo presentes sempre que a técnica é aplicada e que designaremos por pressupostos matemáticos (ex: assumir-se que todas as variáveis têm distribuição normal, ou que a relação entre os diversos fatores envolvidos é linear). Os pressupostos podem também estar relacionados com o contexto em análise e logo sob controlo direto do decisor, os quais se designarão por pressupostos de delimitação (ex: assumir-se que só se aplica a Portugal, ou a serviços com mais de 50 funcionários) e por pressupostos de contexto (ex: assumir-se que o crescimento da receita é superior à taxa de inflação anual, que o preço do barril de petróleo terá uma determinada evolução, ou que a eficiência aumenta todos os anos).

A estratégia apresentada permite resolver o problema das limitações no poder de cálculo e ajuda na redução das consequências da racionalidade limitada, mas não as evita por completo. Por maior cuidado que tenha existido na construção e aplicação de uma técnica quantitativa existe sempre a possibilidade não se ter considerado informação relevante, que podia inclusivamente alterar o sentido da decisão. A única forma de evitar este tipo de problema é considerar o máximo de informação possível

quando da aplicação da técnica quantitativa, desde que devidamente filtrada e validada.

Se do ponto de vista teórico esta estratégia é relativamente bem-sucedida, a sua implementação prática pode levantar alguns problemas: 1) pelo menos um dos pressupostos não se verificar; 2) pelo menos um dos pressupostos não ser considerado na interpretação dos resultados; 3) utilização de estimativas enviesadas.

É indispensável que quem aplica as técnicas quantitativas tenha consciência de todos os pressupostos assumidos, porque o processo de análise terá obrigatoriamente que passar pela verificação do cumprimento de todos os pressupostos. Basta que um dos pressupostos não seja cumprido para que deixe de fazer sentido aplicar a técnica sem, pelo menos, se introduzirem ajustes que corrijam os efeitos dos desvios. Este processo designa-se por validação do modelo ou dos resultados, uma vez que o que está em causa é saber se os resultados obtidos pela aplicação da técnica são credíveis e como podem ser interpretados. Acontece que em certos casos devido à natureza do pressuposto assumido não é fácil, ou pode ser mesmo impossível, verificar se um determinado pressuposto é cumprido. Imagine um modelo onde se assumia que todos os inputs estavam quantificados e que a taxa de inflação nos próximos 10 anos se mantinha entre 2% e 3%. A verificação do primeiro pressuposto é simples e imediata, bastando olhar para os dados de input, quanto à verificação do segundo pressuposto esta é manifestamente impossível, uma vez que implica o conhecimento de informações só disponíveis no futuro. A análise das diferentes alternativas de decisão implica saber o que aconteceria no futuro se cada uma das alternativas fosse implementada; assim, ter-se-á, inevitavelmente, que lidar com pressupostos deste género. Na impossibilidade de conhecer o futuro, só nos resta tentar prevê-lo, ou seja, efetuar estimativas credíveis do que poderá vir a acontecer. Não se verifica o cumprimento do pressuposto, mas apenas a probabilidade de o ser. Como vimos anteriormente a estatística pode dar um contributo importante (Budnick, 1993, pp. 558-9; Ramos Pinto, 2012, pp. 17-19).

Depois de a técnica ter sido aplicada e validada, é necessário assegurar a correta interpretação dos resultados. O que só é possível se o decisor, para além de saber interpretar os resultados, tiver consciência dos pressupostos assumidos e das suas consequências na análise dos resultados. Por exemplo, se um determinado investimento foi desenhado para uma

situação em que se assumiam taxas de juro na ordem dos 3% e uma taxa de inflação inferior a 1%, não se pode afirmar que o investimento é garantidamente um excelente negócio, mesmo que os resultados indiquem retornos muito aliantes. A interpretação dos resultados nunca pode ser desligada da análise do cumprimento dos pressupostos assumidos, sob pena de se tomarem decisões descontextualizadas e assentes em cenários totalmente desfasados da realidade.

A construção e validação de modelos quantitativos torna-se assim numa amálgama de deduções matemáticas com pressupostos/estimativas fundamentadas e validadas, mas ainda assim falíveis e em boa parte dependentes de opções tomadas por quem aplica a técnica. Este processo tem como consequência a inexistência de análises puramente objetivas e independentes, existindo sempre uma certa dose de subjetividade na obtenção e interpretação dos resultados (Walker et al., 2003). A subjetividade está presente na dimensão conceptual, quando se tomam decisões sobre quais os fatores/variáveis que devem ser incluídos no modelo e quais devem ficar de fora, mas também na tradução do modelo conceptual para equações matemáticas (Walker et al., 2003). Mesmo quando os resultados são obtidos a partir de uma escala devidamente validada e uniformizada e, conseqüentemente, considerados objetivos, a sua interpretação é sempre subjetiva (Saaty, 2008).

Diferentes especialistas em modelação, com base nos mesmos dados empíricos, podem obter diferentes modelos, dependendo das opções que tomam (Temple, 2000). Na realidade, poucas são as análises, se é que existe alguma, imunes à subjetividade de quem as efetuou. A existência de subjetividade por si só não é um problema, desde que o decisor tenha consciência disso quando utiliza os resultados e a sua interpretação no processo de tomada de decisão. Quando tal não se verifica, corre-se o risco de ocorrerem interpretações abusivas ou descontextualizadas dos resultados da técnica quantitativa, o que é particularmente preocupante se no processo decisório lhes for dada uma importância determinante.

Uma cuidada análise de sensibilidade, onde se avaliam bem as consequências do incumprimento ou da existência de desvios nos pressupostos assumidos, permite controlar o impacto destes nas conclusões (Temple, 2000; Stanley & Jarrell, 1989). Uma análise de sensibilidade consiste no estudo das consequências que resultam da introdução de flutuações nos pressupostos assumidos no modelo matemático em causa. Quando

possível, é também conveniente recorrer a diferentes técnicas quantitativas desde que sejam equivalentes e assumam pressupostos diferentes. A maior ou menor diferença que exista entre os resultados das diferentes técnicas é também um bom indicador da robustez das conclusões extraídas. A comparação dos resultados é indissociável de uma comparação entre os pressupostos assumidos nas diferentes análises, sob pena de se comparar o incomparável.

Conclusões

A crescente complexidade dos processos de decisão em políticas públicas, aliada à adoção de uma abordagem gestonária — trazida pela Nova Gestão Pública — promove a relevância da racionalidade técnica no processo decisório. A impossibilidade de se atingir a racionalidade absoluta tem como consequência o facto de todos os modelos matemáticos darem, obrigatoriamente, uma visão aproximada e parcial da realidade. As limitações na capacidade de cálculo além de agravarem estas consequências, tornam ainda inevitável a existência de pressupostos, os quais permitem simplificar bastante os modelos matemáticos, mas simultaneamente comprometem a objetividade das técnicas quantitativas.

Sempre que se assume um determinado pressuposto, quer seja a verificação de uma determinada condição ou fixando o valor de um determinado parâmetro, está-se inevitavelmente a fazer uma escolha. Assim, a aplicação de uma técnica quantitativa é o resultado de uma mistura entre critérios técnicos, escolhas pessoais e previsões, o que inevitavelmente introduz uma considerável dose de subjetividade. Se a mistura for equilibrada e conscienciosa e os resultados forem devidamente validados, podem obter-se resultados credíveis e extremamente úteis para o processo decisório. Contudo, é importante que o decisor tenha consciência de que nunca se podem assegurar garantias absolutas. Este problema pode ser ultrapassado — ou pelo menos minimizado — através da confrontação de diferentes modelos e dos pressupostos assumidos na sua construção. A incerteza que existe em qualquer modelo quantitativo faz que os seus resultados não possam ser tomados como verdades absolutas, mas apenas como mais um elemento a ser tido em conta no processo de tomada de decisão, caso contrário, a sua utilização pode ser claramente prejudicial para o processo decisório.

Se, por um lado, permitem reforçar a objetividade, independência e racionalidade dos processos de decisão, por outro lado, a utilização “habilidosa” destas ferramentas, através da manipulação de alguns dos pressupostos assumidos, pode ser a melhor forma de mascarar a influência de um determinado grupo de pressão, correndo-se o risco de um decisor menos experiente ser induzido em erro pela pretensa objetividade e cientificidade dos resultados.

Todas as técnicas quantitativas de apoio à decisão são permeáveis à subjetividade, contudo, desde que o decisor se procure rodear da máxima informação devidamente validada sobre o contexto em análise, resista à tentação de querer forçar as técnicas quantitativas a corroborarem alternativas já escolhidas à partida e esteja alertado para os riscos de manipulação por terceiros, o contributo da abordagem quantitativa no processo de tomada de decisão é francamente positivo, nomeadamente na promoção da inovação e do progresso. Como defende Dery (1990), a abordagem quantitativa é útil, não para eliminar os riscos inerentes ao processo de tomada de decisão, mas para apresentar razões que levem os decisores a considerar novos dados e relações. O contributo teórico deste artigo parece-nos relevante, porque através da problematização do “estado da arte” possibilita o prosseguimento de pesquisas futuras mais sólidas metodológica e teoricamente na certeza que nem as técnicas quantitativas produzem verdades absolutas, mas sendo apenas mais um elemento a ser tido em conta no processo de tomada de decisão.

Referências

- ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A.; CAMM, J. D. & COCHRAN, J. J. *An introduction to management science: quantitative approaches to decision making*. Boston: Cengage learning, 2015.
- ASCOUGH, J. C.; MAIER, H. R.; RAVALICO, J. K. & STRUDLEY, M. W. Future research challenges for incorporation of uncertainty in environmental and ecological decision-making. *Ecological modelling*, vol. 219, n.º 3, pp. 383-99, dez. 2008.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M. S. Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework. *The American Political Science Review*, vol. 57, n.º 3, pp. 632-42, set. 1963.

- BEDFORD, T. & COOKE, R.M. *Probabilistic Risk Analysis: Foundations and Methods*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- BEVINGTON, P. R. & ROBINSON, D. K. *Data Reduction and Error Analysis for the Physical Sciences*. Nova York: McGraw-Hill Inc., 2002.
- BILHIM, J. Papel dos gestores na mudança cultural da administração central. *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, vol. 5, n.º 2, pp. 205-27, mai.-ago. 2013.
- BILHIM, J.; RAMOS PINTO, R. & PEREIRA, L. M. Paradigmas administrativos, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. *Rev. Digital de Derecho Admin*, vol. 14, pp. 91-125, jul.-dez. 2015.
- BILHIM, J. Políticas públicas e agenda política. In: ISCSP, *Valorizar a Tradição: Orações de Sapiência no ISCSP (1995-2015)*, Lisboa: Edições ISCSP, 2016. pp. 83-103.
- BRAYBROOKE, D. & LINDBLOM, C. E. *A strategy of decision: Policy evaluation as a social process*. Nova York: Free Press, 1963.
- BUDNICK, F. S. *Applied mathematics for business, economics, and the social sciences*. 4th Edition. Singapura: McGraw-Hill Companies, 1993.
- CARVALHO, E. Decisão na administração pública: diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, vol. 73, pp. 131-48, ago. 2013.
- CHATFIELD, C. Model uncertainty and forecast accuracy. *Journal of Forecasting*, vol. 15, n.º 7, pp. 495-508, dez. 1996.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, n.º 1, pp. 1-25, mar. 1972.
- DERY, D. Data in Policy. In: NAGEL, S. S. (org.). *Policy Theory and Policy Evaluation*. Nova York: Greenwood Press, 1990, pp. 3-10.
- ETZIONI, A. Mixed-scanning: a third approach to decision-making. *Public Administration Review*, vol. 27, n.º 5, pp. 385-92, dez. 1967.
- ETZIONI, A. Normative-Affective Factors: Toward a New Decision-Making Model In: *Essays in Socio-Economics*. Berlin, Heidelberg: Springer Berlin Heidelberg, 1999. pp. 91-119.
- FILDES, R. The forecasting journals and their contribution to forecasting research: Citation analysis and expert opinion. *International Journal of forecasting*, vol. 22, n.º 3, pp. 415-32, jun. 2006.

- FUNTOWICZ, S. O. & RAVETZ, J. R. *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Kluwer, Dordrecht, 1990.
- GUIMARÃES, E. M. P. & ÉVORA, Y. D. M. Sistema de informação: instrumento para tomada de decisão no exercício da gerência. *Ciência da Informação, Brasília*, vol. 33, n.º 1, pp. 72-80, jan.-abr. 2004.
- HOFSTETTER, P. *Perspectives in Life Cycle Impact Assessment: A Structured Approach to Combine Models of the Technosphere, Ecosphere and Valuesphere*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1998.
- HUIJBREGTS, M. A. J.; NORRIS, G.; BRETZ, R.; CIROTH, A.; MAURICE, B.; BAHR, B. von; WEIDEMA, B. & BEAUFORT, A. S. H. *Framework for modelling data uncertainty in life cycle inventories*, 2001.
- HUPE, P. L. & HILL, M. J. The Three Action Levels of Governance: Re-framing the Policy Process Beyond the Stages Model. In: PETERS, B. G. & PIERRE, J. (orgs.), *Handbook of Public Policy*. Londres: Sage, 2006. pp. 13-30
- KETTL, D. F. The transformation of governance: Globalization, devolution, and the role of government. *Public Administration Review*, vol. 60, n.º 6, pp. 488-97, dez. 2000.
- KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- KØRNØV, L. & THISEN, W. A. Rationality in decision-and policy-making: implications for strategic environmental assessment. *Impact assessment and project appraisal*, vol. 18, n.º 3, pp. 191-200, set. 2000.
- LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, vol. 19, pp. 79-88, abr./jun.1959.
- MAIER, H. R.; ASCOUGH II, J. C.; WATTENBACH, M.; RENSCHLER, C. S.; LABIOSA, W. B. & RAVALICO, J. K. Uncertainty in environmental decision making: Issues, challenges, and future directions. In: JAKEMAN, A. J; VOINOV, A. E.; RIZZOLI, A. E. & CHEN, S. (eds.), *Environmental Modelling and Software and Decision Support – Developments in Integrated Environmental Assessment (DIEA)*, vol. 3. Holanda: Elsevier, 2008. pp. 69-85.
- MINTZBERG, H. The organization as political arena. *Journal of Management Studies*, vol. 22, pp. 133-53, mar. 1985.

- MINTZBERG, H. & SIMON, H. A. The New Science of Management Decision. *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, n.º 2, pp. 342-51, jun. 1977.
- MORGAN, M. G. & HENRION, M. *Uncertainty: a guide to dealing with uncertainty in quantitative risk and policy analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- NAGEL, S. S. Introduction: Bridging theory and practice in policy/program evaluation. In: NAGEL, S.S. (org.). *Policy Theory and Policy Evaluation*. Nova York: Greenwood Press, 1990.
- RAMOS PINTO, R. *Introdução à análise de dados: com recurso ao SPSS*. 2.ª ed. Lisboa: Edições Sílabo, 2012.
- REGAN, H. M.; COLYVAN, M. & BURGMAN, M. A. A taxonomy and treatment of uncertainty for ecology and conservation biology. *Ecological applications*, vol. 12, n.º 2, pp. 618-28, abr. 2002.
- ROCHA, J. A. O. *Gestão do processo político e políticas públicas*. Lisboa: Escolar Editora, 2010.
- SAATY, T. L. Decision making with the analytic hierarchy process. *International journal of services sciences*, vol. 1, n.º 1, pp. 83-98, 2008.
- SIMON, H. A. *Administrative Behaviour: a study of decision-making processes in administrative organizations*. 1.ª ed. Nova York: Macmillan, 1947.
- SIMON, H. A. *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. Nova York: John Wiley and Sons, 1957.
- SIMON, H. A. Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. *The American Economic Review*, vol. 49, n.º 3, pp. 253-83, jun. 1959.
- SIMON, H. A. *The New Science of Management Decision*. Nova York: Harper & Row, 1960.
- SIMON, H. A. *The shape of automation: for men and management*. Nova York: Harper & Row, 1965.
- STANLEY, T. D. & JARRELL, S. B. Meta Regression analysis: A quantitative method of literature surveys. *Journal of economic surveys*, vol. 3, n.º 2, pp. 161-70, jun. 1989.
- TEMPLE, J. Growth regressions and what the textbooks don't tell you. *Bulletin of Economic research*, vol. 52, n.º 3, pp. 181-205, dez. 2000.

- UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY (US-EPA). *Exposure Factors Handbook. National Center for Environmental Assessment*. Washington: EPA Office of Research and Development, 1997.
- WALKER, W. E.; HARREMOËS, P.; ROTMANS, J.; van der SLUIJS, J. P.; van ASSELT, M. B.; JANSSEN, P. & KRAYER von KRAUSS, M. P. Defining uncertainty: a conceptual basis for uncertainty management in model-based decision support. *Integrated assessment*, vol. 4, n.º 1, pp. 5-17, 2003.
- WU, X.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. & FRITZEN, S. *The public policy primer: Managing the policy process*. Londres: Routledge, 2010.

Quadro 1. Algumas tipologias de incerteza propostas na literatura.

AUTOR(ES)	PROPOSTA DE TIPIFICAÇÃO DA INCERTEZA
US-EPA (1997)	Incerteza no cenário, incerteza nos parâmetros, incerteza no modelo.
Morgan e Henrion (1990) Hofstetter (1998)	Varição estatística, julgamento subjetivo, imprecisão linguística, aleatoriedade inerente, aproximação.
Funtowicz e Ravetz (1990)	Incerteza nos dados, incerteza no modelo, incerteza na completude.
Bedford e Cooke (2001)	Incerteza aleatória, incerteza epistêmica, incerteza nos parâmetros, incerteza nos dados, incerteza no modelo, ambiguidade, incerteza volitiva.
Huijbregts et al. (2001)	Incerteza nos parâmetros, incerteza no modelo, incerteza resultante de opções, variabilidade espacial, variabilidade temporal, variabilidade entre fontes e objetos.
Bevington e Robinson (2002)	Erros sistemáticos, erros aleatórios.
Regan et al. (2002)	Incerteza epistêmica, incerteza linguística.
Walker et al. (2003)	Localização: incerteza no contexto, incerteza no modelo (<i>input</i> , estrutura, técnica, parâmetros e resultados); nível: incerteza estatística, incerteza no cenário, ignorância reconhecida, ignorância total; natureza: incerteza epistêmica, incerteza resultante da variabilidade.
Maier et al. (2008)	Incerteza nos dados, incerteza no modelo, incerteza humana.
Auscough et al. (2008)	Incerteza no conhecimento, incerteza resultante da variabilidade, incerteza linguística, incerteza na tomada de decisão.

Fonte: Adaptado de Ascough et al. (2008).

FINANÇAS PÚBLICAS NO BRASIL: ANÁLISE DOS GASTOS PÚBLICOS PELA PERSPECTIVA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA¹

MÔNICA MATOS RIBEIRO²

Resumo

O objetivo desse artigo é compreender como a natureza da administração política do capitalismo contemporâneo tem refletido e orientado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos, no macro período de 1980 a 2017. Parte-se do pressuposto de que, em um contexto de crise do capitalismo e de supremacia do capital financeirizado, foi engendrada uma administração política que se caracteriza pela forte descentralização das ações do Estado e a crescente e ampliada centralização das determinações do mercado. Nesse cenário, os gastos públicos tornaram-se um espaço de disputas das classes e suas frações na busca pela apropriação dos recursos públicos. Para alcançar esse objetivo tomamos como base epistemológico-teórica e metodológica os estudos desenvolvidos pelo campo da administração política, centrados na compreensão crítica das inter-relações complexas que fundamentam e orientam as dinâmicas das relações sociais de produção, circulação e distribuição do capitalismo. Como resultado observou-se que esse comportamento tem se refletido nos baixos níveis de crescimento econômico nas últimas décadas, demonstrando não apenas os equívocos da gestão das relações sociais de produção como também que o capital privado, ao ocupar o espaço antes reservado ao Estado, não tem logrado alcançar o propalado e desejado nível de crescimento e desenvolvimento econômico brasileiro.

Palavras-chave: Gastos Públicos. Finanças Públicas. Administração Política.

Abstract

This research aims to understand how the nature of the political administration of contemporary capitalism has reflected and guided the conduct of Brazilian public finances, particularly regarding the behavior of public spending between the years 1980 to 2017. It is assumed that

¹ Este artigo é resultado da tese de doutorado defendida no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

² Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia (UFBA) é professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB) e do Mestrado Profissional em Direito, Governança e Políticas Públicas da Universidade Salvador (UNIFACS). E-mail: monica.matos@yahoo.com.br

in a context of crisis of capitalism and the supremacy of the financialized capital, a political administration was structured that is characterized by the strong decentralization of the actions of the State and the increasing and amplified centralization of determinations of the market. In this scenario, public spending has become a space for class disputes and their fractions in the search for the appropriation of public resources. To achieve this goal, we take as an epistemological-theoretical and methodological basis the studies developed by the field of political administration, centered on a critical understanding of the complex interrelationships that support and guide the dynamics of the social relations of production, circulation and distribution of capitalism. As a result of the research, it has been observed that this behavior has been reflected in the low levels of economic growth in the last decades, demonstrating not only the mismanagement of the social relations of production but also that private capital, occupying the space previously reserved for State has not been able to achieve the desired level of growth and economic development in Brazil.

Keywords: Public Expenditure; Public Finances; Political Administration.

Introdução

Apesar dos resultados apresentados nas últimas quatro décadas, decorrentes das medidas adotadas pelos ideólogos do neoliberalismo, o Brasil continua a garantir a sua continuidade, como evidenciado pelas recentes medidas liberais aprovadas no país. O diagnóstico predominante que sustenta essas medidas se sustentam na tese clássica do desequilíbrio fiscal do Estado brasileiro decorrer dos equívocos das escolhas orçamentárias e tem produzido como consequência o aumento dos níveis de endividamento público, responsável último pelas crises da economia nacional. Nesse cenário, o poder público é visto como responsável exclusivo pela origem das convulsões que passaram a vitimar o sistema capitalista no âmbito nacional com impactos global.

Desse modo, a defesa do equilíbrio fiscal do Estado passou a ser o caminho exclusivo para a superação da crise e a condição *sine qua non* para o retorno dos níveis de crescimento. Desde os anos de 1980, essa tem sido a justificativa, com pequenas variações, para a imposição de políticas macroeconômicas restritivas, de forte ajuste fiscal na economia brasileira. Embora o ímpeto neoliberal tenha arrefecido, mas não revertido, no período de 2013 a 2015, durante os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), os resultados alcançados têm sido o oposto dos objetivos pretendidos pelo discurso ortodoxo, e tem sido possível observar as seguintes manifestações: a elevação persistente do déficit público, a não expansão da economia, a ampliação dos índices de desemprego estrutural, dentre outros aspectos negativos.

Com base nessa breve contextualização, esse estudo parte da premissa de que há um equívoco na crença inquestionável da vocação natural

dos mercados como líderes incondicionais dos padrões de gestão socioeconômica e que o pensamento neoliberal revela incapacidade em elaborar análises mais realísticas que deem conta das causalidades e alternativas para a superação das crises econômicas nacionais. O que permite questionar: como a administração política do capitalismo contemporâneo tem influenciado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos no macro período de 1980 a 2017? Defende-se, pois, como pressuposto que analisar a dinâmica da distribuição do orçamento das despesas do Estado brasileiro permite compreender melhor as bases do enraizado credo da existência de uma “crise fiscal” como responsável exclusiva pelas crises cíclicas que tem assolado nossa economia, desde os anos de 1980.

Com base nessa questão central, o objetivo desse artigo é compreender como a natureza da administração política do capitalismo contemporâneo tem refletido e orientado a condução das finanças públicas brasileiras, particularmente no que se refere ao comportamento dos gastos públicos, no macro período de 1980 a 2017. A escolha desse recorte temporal se justifica por ser esse um tempo no qual o capital financeiro ganha preeminência, e os países desenvolvidos e em desenvolvimento vão convergir em diagnósticos e prognósticos dirigidos para promover alterações radicais no papel e funções assumidos pelo Estado — especialmente na dimensão dos gastos que passaram a sofrer interferências diretas dos interesses econômicos (mercado) na busca por novos espaços de realização e acumulação.

Em termos metodológicos, o tema-problema objeto deste estudo se insere em um contexto de pesquisa social, de perfil subjetivo que privilegiou o uso de métodos qualitativos para responder o objetivo central. Com essa abordagem metodológica, considera-se que, ao buscar analisar os processos que unificam a capacidade de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição, observadas a partir do movimento das finanças públicas brasileira, foi possível reconhecer o que a administração política classifica como uma dada intencionalidade, que justifica a escolha dessa abordagem metodológica.

Para cumprir o objetivo central, o artigo foi estruturado em quatro seções, incluindo essa introdução. A primeira apresenta uma breve incursão sobre o conceito de administração política que emerge no capitalismo pós-crise dos anos de 1970. Em seguida, busca-se analisar as finanças públicas brasileiras no contexto neoliberal, discutindo suas características e

inserção aos ditames da economia globalizada. E a terceira e última seção apresenta uma análise dos gastos públicos brasileiros correlacionando seu comportamento com as opções adotadas pelo Estado, ao longo das quase quatro décadas. Ao final, são apontadas algumas breves considerações finais que assinalam possibilidades de novos estudos.

A emergência de uma nova Administração Política para o capitalismo pós-anos de 1970

A partir dos anos de 1970, evidenciam-se sinais do esgotamento do padrão anterior de economia política e de administração política que teve como base as experiências de desenvolvimento econômico dirigidas pelo Estado. Esse movimento integrou duas matrizes teórico-metodológicas distintas, ainda que complementares: a primeira, erigida no período pós-anos de 1930, teve sua síntese mais bem acabada nas teses propostas por Keynes (1985 [1936]); e a segunda foi edificada com a ampliação dos estudos introduzidos pelo novo arranjo institucional entre Estado e mercado defendido pela síntese neoclássica, tendo como referência central as contribuições de Samuelson (1997 [1947]), cuja defesa se relaciona à necessidade de ampliação das ações estatais, especialmente para a implantação do chamado “Estado de Bem-Estar Social”.

Os graves problemas estruturais que interromperam a dinâmica de desenvolvimento/crescimento econômico, até os anos de 1970, vão justificar a retomada do pensamento político, econômico e administrativo liberal, adormecido, desde os idos dos anos de 1930, que passa, progressivamente, a ser assumido como referência reorientadora dos novos padrões da economia política e da administração política emergentes. Ressurgem, portanto, com vigor, a partir daquele momento, as bases neoliberais que irão fundamentar os diagnósticos e prognósticos que classificamos como equivocados sobre os reais fundamentos da crise que se instala, a partir daquele contexto e que vão ter rebatimentos até o momento atual.

Com base nesse novo arcabouço ideológico e doutrinário, a resposta conservadora passa a defender que os problemas socioeconômicos são provocados pelos padrões “perversos” ou “equivocados” utilizados pela ação exclusiva do Estado na condução dos padrões recentes de administração política da economia global e nacional. Ao aceitar como variável central para as desconformidades do atual modo de “gestão e/ou de organização

do capitalismo” a incapacidade de o Estado seguir liderando o arranjo socioprodutivo com o apoio do mercado — padrão consolidado nos últimos 50 anos —, o pensamento econômico liberal (ou neoliberal) impossibilita, teórica e empiricamente, o sistema socioeconômico global e nacional de encontrar alternativas que garantam a retomada dos níveis desejáveis de desenvolvimento e/ou crescimento econômico.

Com base nessa posição predominante, não há espaço para a emergência e/ou aceitação de abordagens teóricas e metodológicas discordantes (progressistas e/ou críticas) capazes de enxergar que, a partir das experiências históricas anteriores, seria um risco não calculado sugerir a retirada parcial ou total do Estado da condução, direta ou indireta, das relações sociais de produção, consumo e distribuição.³ O que justifica que, a partir dos anos de 1980, assistimos à emergência de novos arranjos socioeconômicos e de um padrão de administração política para o capitalismo contemporâneo sustentado no predomínio dos interesses do mercado.

As bases desse novo pensamento conservador que passará a vigorar defendem como pressuposto central a tese clássica da “ineficiência alocativa” do Estado — pressuposição que revigora um dos princípios fundamentais da economia política clássica defendida por Smith e consolidada por seus seguidores da “não intervenção do Estado” — que provoca, inevitavelmente, déficits públicos impactando negativamente na dinâmica econômica produzindo, assim, desestímulo nos agentes econômicos.

A partir desse contexto, o pensamento liderado pela ortodoxia liberal vai executar um ambicioso projeto de retomada do poder político do mercado, mediante a elaboração e implantação progressiva de um novo projeto de “gerenciamento do capitalismo”. Esse novo direcionamento ideológico e doutrinário garantirá o alcance do processo que Santos et al. (2004) denominam de “reestruturação das bases produtivas do Estado” capitalista que irá substituir a política macroeconômica de longo prazo, fundamento do pensamento e práticas da economia política e da administração política vigente entre os anos de 1930 a 1975, pelas perspectivas da microeconomia e da administração profissional (administração científica)

3 Esta leitura não implica considerar que não havia necessidade de ajustar os padrões institucionais, organizacionais e administrativos que orientavam a administração política e, especialmente, a administração pública, em particular nos países de desenvolvimento tardio e/ou retardatário, como é o caso do Brasil e demais nações latino-americanas, entre outras — que tiveram em seu processo histórico a presença ativa do Estado na condução das políticas de desenvolvimento nacional, revelando, assim, plena aderência às imposições dos padrões de desenvolvimento do capitalismo global.

do processo produtivo que tomam o curto prazo como horizonte ideal e as abordagens racionais, de forte viés técnico e instrumental, como sua base acadêmica central.

Como ressaltado por Santos (2010), Santos et al. (2004; 2016) e Santos & Gomes (2017), dentre as diversas transformações que vão modificar profundamente as bases dos padrões de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição, a partir da década de 1970, podem ser destacadas as seguintes: alteração do regime de acumulação (com ênfase na aceleração de ações que iriam potencializar processos de centralização e concentração da riqueza e renda); mudanças na concepção do papel e funções do Estado e dos agentes econômicos (mercado); e aceleração das medidas de desregulamentação da economia.

Segundo Harvey (1989), a crise do capitalismo dos anos de 1970 é caracterizada como uma fase de “transição histórica” do fordismo-keynesianismo para um regime de acumulação denominada de “acumulação flexível”. Segundo o autor, a rigidez do padrão socioeconômico anterior não foi capaz de manter as contradições intrínsecas à gestão do capitalismo e sua desarticulação significou a elevação do poder do capital financeiro frente ao Estado nacional. As alterações ocorridas naquele período são vistas como expressões da busca de soluções financeiras para superar as tendências de crise do capitalismo produtivo destacando-se, dentre as várias alterações ocorridas, a disseminação de coordenações via mercado em detrimento do papel relevante do Estado.

Ainda segundo Harvey (1989, p. 145), “Sempre houve [...] um equilíbrio delicado entre os poderes financeiros e estatais no capitalismo, mas a desarticulação do fordismo-keynesianismo significou uma evidente guinada para um aumento de poder do capital financeiro frente ao Estado nacional”. Essa percepção é compartilhada por Arrighi (1996), ao afirmar que este foi um período caracterizado por mudanças no funcionamento e/ou administração do capitalismo levando a um processo de reestruturação e reorganização do sistema, com alteração na configuração espacial dos processos de acumulação do capital ocorrendo, assim, o que classifica de uma elevação da mobilidade geográfica do capital.

Dardot & Laval (2016) reconhecem que o sistema capitalista liderado pela financeirização do capital tem conseguido impor seus critérios de rendimento financeiro à toda as esferas produtivas. Essa percepção é compartilhada por Santos et al. (2016) ao destacarem que o processo acelerado

de concentração e centralização da riqueza e renda produzida socialmente tem levado as sociedades a um processo que classificamos de “autofagia” onde uma nação, uma organização ou um indivíduo para sobreviver às novas “regas do jogo” precisa ultrapassar o outro.

Quanto ao papel do Estado nessa nova dinâmica, observa-se que tem assumido função essencial para o estabelecimento desse novo regime de acumulação que tem no capitalismo financeirizado sua principal liderança. Essa nova reconfiguração dos padrões de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição está ligada à construção política de um sistema financeiro globalizado. Mas, apesar de nem todos os mecanismos terem sido orquestrados pelo Estado, não há dúvidas de que este ente tem preservado um papel fundamental nesse movimento, especialmente na primeira onda neoliberalizante, inaugurada entre os anos de 1980 e 1990. Nesse contexto, foram realizadas as reformas legais, institucionais e organizacionais mais importantes — as reformas administrativas, patrimonial e financeira —, com destaque para o processo de privatização que vai representar um papel central na crise do mercado, ao ampliar os espaços de realização do capital que ainda se encontravam na mão do Estado. (Santos et al. 2004; Santos et al., 2016).

As mudanças realizadas no papel e funções do Estado implicaram, segundo Dardot & Laval (2016, p. 275), a redução da intervenção política na economia criando com esse movimento um processo que denominamos de “interação horizontal” entre os atores privados que vai alterar, significativamente, a perspectiva do desempenho do Estado. O poder público perde, portanto, o sentido e utilidade de sua ação histórica e ganha relevância seu valor de “medida quantificada de [...] eficácia comparada com a de outros atores”. Com base nessa afirmação, pode-se deduzir que o Estado passa a ser visto como uma “organização/empresa” que deve estar no mesmo plano das demais entidades privadas e sociais, reduzindo, desse modo, seu papel na produção do interesse social geral, o que implica que passa a perder espaço substancial na defesa dos interesses coletivos e garantir os valores fundamentais da solidariedade social.

Em relação às medidas de desregulamentação os objetivos eram reduzir os marcos legais de concorrência, assim como eliminar regras de proteção ambiental, de segurança do trabalho e dos direitos dos consumidores; ou seja, importava retirar os limites impostos pelo Estado às empresas deixando que as ações econômicas ocorressem livremente no mercado.

Essas propostas convergem com os argumentos defendidos por Friedman (1988 [1962]), ao afirmar que o mercado reduz a tensão sobre a rede social por tornar desnecessária a conformidade sobre qualquer atividade sob seu controle. O que implica considerar que a quantidade de atividades cobertas pelo mercado limita a quantidade de questões que requerem concordância social, restringindo, desse modo, as decisões explicitamente políticas. Para o autor, a existência de bens indivisíveis impede a ação individual através do mercado, sendo necessária, portanto, a presença de canais políticos para reconciliar as diferenças. Como essas ações exigem muito da coesão social, afirma ser desejável a ampliação do uso do mercado para conter tensões.

Observa-se assim, que uma das principais características desse novo padrão de administração política é atribuir ao Estado o papel de principal agente desse novo reordenamento social, econômico e administrativo, passando a ser responsabilizado pelas instabilidades do sistema. Como destacam Santos et al. (2001), a crise passará a ser diagnosticada, mais uma vez, como uma tensão particular do poder público expressa na denominada “crise fiscal”.⁴ Para sua resolução, fazia-se necessário, portanto, minimizar as ações do poder público que deveriam passar por uma profunda reestruturação para possibilitar que o sistema conseguisse retornar aos níveis satisfatórios de crescimento.

Com base nesse diagnóstico conservador, os referidos autores afirmam que se eliminava a hipótese de a convulsão ser resultado de uma crise sistêmica dos padrões orientadores da economia política e da administração política. O que significa que estariam preservadas as bases do capitalismo contemporâneo legitimado pelo papel central do mercado, com ênfase na influência determinante do capital financeiro. O Estado perde, progressivamente, a partir daquele contexto, o poder de regulamentação, produção e intermediação — o poder de arbitragem — sobre as relações sociais de produção.

Para Santos et al. (2016, p. 1.019), o fato de os atuais gestores não admitirem que a descentralização do processo de gestão do capitalismo contemporâneo foi a responsável maior pelo processo de desorganização das relações sociais de produção, consumo e distribuição, com impacto

⁴ Para uma análise mais aprofundada, ver relatório final da pesquisa intitulada *Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro*, publicado em 2001, coordenado por Reginaldo Souza Santos (Escola de Administração da UFBA) e financiado pelo CNPQ.

negativo especialmente sobre os processos de distribuição, “[...] decorre tanto de uma convicção ideológica quanto de uma formação [acadêmica] incompleta: relegam como desimportante o processo histórico da formação e da expansão das sociedades capitalistas”.

Com base nessa análise crítica, os autores sustentam que, ao perder a capacidade de coordenar a gestão do sistema capitalista, a ausência do Estado tem levado à um processo de desorganização das relações sociais de produção, consumo e distribuição, ampliando e aprofundando, ainda mais, as crises atuais do sistema socioeconômico. Nessa direção, destacam que

Tudo isso é, em grande medida, consequência de orientações equivocadas da Administração Política, em razão de: 1) quando pretendeu o mercado ser capaz de coordenar os interesses de centenas de milhões de agentes, particularmente em situações em que as preferências (por razões óbvias) não são totalmente reveladas; e 2) quando imaginou poder sair da crise, no início da década de 1970, reestruturando-se para atuar, apenas, nos espaços capitalistas plenamente desenvolvidos. A periferia dos países desenvolvidos, da América Latina, uma parte da Ásia e toda a África ficaram de fora das perspectivas de desenvolvimento, nas últimas quatro décadas. E só não estão, exatamente, as mesmas de 40 anos atrás porque estão maiores e mais degradadas. Verdadeiramente, a Administração Política do capitalismo não deu um passo nessa direção. Há que se considerar, portanto, que esse tem sido um erro fatal para as pretensões futuras do sistema (Santos et al., 2016, p. 1.026).

Partindo das provocações trazidas pelos autores, e considerando o esforço analítico empreendido nesse estudo sobre as mudanças e equívocos dos padrões de gestão do capitalismo pós-anos de 1970, a próxima subseção analisa como os equívocos na condução da administração política do capitalismo têm levado ao aprofundamento dos desequilíbrios nas finanças públicas do Brasil.

Finanças públicas do Brasil no contexto neoliberal

Conforme destacado na seção anterior, as reformas de caráter neoliberal empreendidas pelos países centrais, a partir do final dos anos de 1980 e durante toda a década de 1990, fizeram parte de um movimento racional cujo objetivo era garantir as condições favoráveis para a concorrência tanto dos capitais individuais quanto das nações, em um contexto de relações intercapitalistas cada vez mais competitivas. É nesse cenário que o Brasil irá realizar o que Santos et al. (2004) classificam de “reestruturação produtiva”, *vis-à-vis* a política econômica imposta pelos países líderes, a partir da década de 1980. Nesse contexto, começaram a ser implantadas na economia brasileira políticas dirigidas para equacionar o desequilíbrio externo e promover a estabilização interna, baseadas no paradigma neoliberal e inspiradas nas abordagens que defendiam a tese do mercado como representação do alcance da eficiência.

Para alcançar esse desiderato, a principal ação seria garantir a estabilidade monetária tendo como variável fundamental de ajuste o controle das contas públicas. A partir desse momento observa-se, como destacam Santos et al. (2001), uma tendência de convergência entre o pensamento defendido pelas correntes conservadoras e progressistas, especialmente no que se refere ao diagnóstico e prognóstico da crise que assume o setor público como a principal variável macroeconômica de ajuste. Nesse sentido, a convergência entre neoliberais e desenvolvimentistas contribui para a estruturação do arcabouço conservador que passa a reorientar a administração política da economia brasileira que será guiada pelos ditames do capitalismo globalizado. Nesse contexto, ganha relevância o papel central assumido pelas finanças públicas com ênfase nos gastos.

A década de 1980 será marcada por queda expressiva da taxa de crescimento da economia nacional, período caracterizado por uma política de controle monetário e de crédito, sendo registrada a retração das fontes externas de recursos, além do alto custo dos empréstimos internos, decorrente tanto da taxa interna de juros elevada como do crescimento da correção monetária em consequência da aceleração da inflação. Ficou evidenciada, assim, a inviabilidade dos contratos de longo prazos vigentes, sejam os nacionais, com cláusulas de correção monetária, ou mesmo os

internacionais, com correção cambial e repactuação periódica dos juros em vigor no mercado financeiro externo.

Com o aprofundamento do desequilíbrio externo, a partir da década de 1990, o governo brasileiro vai atuar no sentido de introduzir medidas de reestruturação institucional, administrativa, produtiva e patrimonial do Estado. Nessa direção, visando equacionar os desequilíbrios externos vai aprofundar a política de ajuste fiscal como forma de dar sustentabilidade às contas externas. Inicia-se, a partir desse momento, uma discussão mais técnica sobre o que se convencionou chamar de “crise fiscal” do Estado, passando a defender a necessidade de um ajuste estrutural mais profundo da estrutura administrativa e das políticas estatais. No bojo desse debate, observa-se o aprofundamento da discussão sobre a dimensão do déficit público, assim como o esforço de se encontrar a melhor forma de determiná-lo e reduzi-lo. (Santos et al., 2001).

Reforçam essa análise Costa & Deos (2002) ao destacarem que a década de 1990 foi também marcada pela liberalização financeira, observando que o papel do Estado na regulação do financiamento da economia brasileira foi sendo, progressivamente, reduzido. Momento em que as fontes internas de financiamento, baseadas no financiamento público e no autofinanciamento, perdem força. Santos et al. (2001, 2004) e Santos (2010) avaliam que esse será o momento no qual o Estado perde a capacidade de encontrar soluções de longo prazo que garantiriam responder aos compromissos assumidos com a concepção e execução de um novo e consistente “Projeto de Nação”.

Os anos de 1980 e de 1990 serão marcados, portanto, como o período no qual o Brasil passa a executar uma política externa comprometida, fundamentalmente, com sua integração à dinâmica das relações socioeconômicas internacionais (globalização ou mundialização) e passa a defender uma agenda pública pragmática, em alinhamento à lógica dos interesses do capitalismo global. Desse modo, ao aceitar de forma acrítica os princípios, doutrinas e recomendações impostas pelas agências multilaterais e atender integralmente às diretrizes sugeridas pelo “Consenso de Washington” (1989), o Brasil se subordina à política macroeconômica mundial.

Com base nessa compreensão e aceitação aos ditames internacionais, muda-se também o discurso das autoridades econômicas nacionais que, como assinalam Santos et al. (2001), dado o nível de recursos que

entravam no país, passaram a afirmar que os nossos problemas não eram mais externos, mas essencialmente internos, causados, fundamentalmente, pela nossa incapacidade de administrar ou gerenciar os interesses do Estado brasileiro. O que significa considerar que as estruturas institucionais, organizacionais e administrativas não estavam apropriadas para superar a crise e garantir a retomada do crescimento econômico e social. Com base nesse diagnóstico apressado e limitado, o encaminhamento imperativo era garantir a reforma do Estado. Seguir tais orientações foi o que coube aos governos brasileiros que passaram, desde então, a implantar políticas macroeconômicas de ajuste baseadas, exclusivamente, na busca do equilíbrio orçamentário do setor público.

Essas mudanças convergiram, pois, para a construção ideológica e técnica das bases das reformas do Estado alicerçadas na necessidade de reduzir os níveis de intervenção econômica e descentralizar o processo de gestão das relações sociais de produção, consumo e distribuição para o mercado. O que significa considerar que não se tratava apenas de conceder o patrimônio público para as mãos do setor privado, mas as transformações induzidas e praticadas foram muito mais profundas e graves visto que ansiavam transferir para o âmbito do mercado as próprias decisões dos níveis de gastos públicos — que passariam, portanto, pelo controle do orçamento. As forças liberalizantes não se contentavam apenas com a autonomia das forças de mercado, conforme defendem os economistas clássicos e neoclássicos. Era fundamental avançar para além das fronteiras da economia para dirigir/administrar o próprio Estado, especialmente nas áreas estratégicas, como passam a ser os gastos públicos em um cenário de acumulação e reprodução financeira do capital.

Emerge, portanto, uma nova forma organizativa do capitalismo, ainda não experimentada, que traz elementos com capacidade para gerar destruição do próprio sistema socioeconômico, manifesta no que alguns autores classificam de autofagia (Oliveira, 2010; Santos et al., 2016), conforme já destacado. E, infelizmente, o Brasil e as nações em desenvolvimento e subdesenvolvidas não ficam de fora desse processo autofágico; ao contrário, esses países assumem centralidade nesse movimento, considerando que passam a configurar espaços disputados para a preservação, especialmente, da acumulação e reprodução do capital financeiro, mas também do capital produtivo. Essa agenda de reformas estruturais do capitalismo global e nacional assume como objetivo central alcançar o desejado “ajuste

fiscal” uma vez que se fazia necessário assentar as contas públicas para reduzir, assim, os desequilíbrios orçamentários, base fundamental do diagnóstico que defendia e reproduziu o discurso da existência de uma “crise fiscal”. Essa leitura equivocada, segundo defendem Santos et al. (2001), tem provocado a limitação da expansão do capital a novas fronteiras e tem induzido a busca por espaços de acumulação e reprodução dentro dos próprios ambientes/territórios capitalistas já ocupados.

No caso brasileiro, conforme defendem Santos et al. (2001) e Gomes (2007), a “crise fiscal” parece refletir muito mais um construto ideológico do que uma realidade concreta. Os autores afirmam que, ao contrário dessa perspectiva, o que se observa é a difusão de um discurso dirigido para convencer a sociedade de que não havia e não há outro prognóstico possível, a não ser reduzir o papel e as funções assumidos pelo Estado. Sobre esse aspecto merece trazer as contribuições de Filgueiras (2015) que vai destacar que o padrão de desenvolvimento capitalista, instituído a partir dos anos 1990 no Brasil, se caracteriza por ser de perfil “Liberal-Periférico”.⁵ O autor ressalta, ainda, que esse processo perpassou todos os governos brasileiros desde os anos de 1990 — iniciando-se com o Governo de Fernando Collor e de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e consolidando-se com os Governos de Lula e de Dilma Rousseff.

Os princípios e diretrizes orientadoras do governo FHC, entre os anos 1995 e 2002, ao priorizarem o controle das altas taxas de inflação — que ocorreu com a implantação do Plano Real —, passou a ter credibilidade política para aprovar outras medidas fiscais restritivas e executar, assim, sua proposta de reforma do Estado. Nesse contexto, a reorganização e a revisão do papel do setor público na economia, associadas ao equilíbrio das contas públicas, tornaram-se variáveis fundamentais para o processo de reestruturação do Estado brasileiro. Em relação à política macroeconômica, o primeiro mandato de FHC foi caracterizado pela âncora cambial, sustentado pela implantação do Plano Real. Já no seu segundo mandato, foi instituído o “rígido tripé macroeconômico”, formado pela definição das metas de inflação, *superávit* primário e câmbio flutuante (Lopreato, 2015).

5 Segundo Filgueiras (2015), o padrão é liberal por ser constituído a partir da abertura comercial e financeira, das privatizações e da desregulação da economia com a hegemonia do capital financeiro. E é periférico pelo fato de o neoliberalismo assumir características específicas nos países capitalistas dependentes, sendo, neste caso, mais regressivo se comparada sua agenda e implantação com a dos países capitalistas centrais.

Com as medidas de reestruturação das ações interventivas do Estado, esse governo ampliou o poder da esfera federal, de modo a permitir que a União voltasse a centralizar o poder de formulação da política fiscal, o que garantiu a imposição de um ajuste macroeconômico nos moldes impostos pelo ideário neoliberal. Nessa direção, observam-se avanços tanto no processo de privatizações, que garantiria ao capital nacional e internacional a assunção dos espaços públicos privilegiados, como a adoção de medidas restritivas para reduzir os gastos públicos, mediante a adoção de regras fiscais mais rígidas e restrições orçamentárias. Com essas transformações, estariam dadas as condições indispensáveis, segundo os novos princípios neoliberais, para gerar o desejado “*superávit* primário”, fundamental tanto para o controle das contas públicas quanto para assegurar a “confiança do mercado”. Para concluir o processo institucional para limitar as ações estatais na economia, o governo de FHC vai outorgar ao “orçamento fiscal” a responsabilidade pela redefinição da capacidade do gasto público, limitando, assim, o poder de interferência do Estado também na condução das funções econômicas e sociais, o que garantiu a destruição progressiva das ações dirigidas para o alcance do “bem-estar social”.

Apesar do relativo êxito alcançado com o processo de reformulação do regime fiscal, o governo de FHC, na opinião de Lopreato (2015), não conseguiu consolidar as medidas de ajustes das contas públicas nacionais (considerando os princípios rígidos exigidos pelos ditames neoliberais). Ao assumir essa herança e comprometido em restaurar a confiança na solvência do Estado, necessária para a retomada do crescimento, o primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) surpreendeu seus eleitores mais tradicionais ao manter inalteradas, nos primeiros dois anos, as políticas macroeconômicas neoliberais assumidas pelo governo anterior e que tinham como base o tripé macroeconômico conservador (Filgueiras et al., 2010; Moraes & Saad-Filho, 2011; Bastos, 2017).

O novo mandatário precisava seguir a lógica e compromissos assumidos pela política fiscal de FHC e justifica sua postura de defesa do programa de austeridade fiscal para garantir os contratos internacionais e nacionais firmados com o mercado. O que implica o compromisso do novo administrador político com a sustentabilidade da dívida pública, demonstrando, assim, a subordinação ao poder estrutural do capital financeiro na condução da administração pública brasileira. Segundo destacado por Lopreato (2015), o novo governo vai dar, inicialmente, pouco espaço

para a ação ativa do Estado ficando a ação do poder público restrita à consecução do “projeto de economia de mercado”, expresso no compromisso em seguir e consolidar as políticas dirigidas para aperfeiçoar o redesenho das instituições públicas de modo a elevar a eficiência das suas políticas.

Mas, conforme destacam Moraes e Saad-Filho (2011), em consequência dos reflexos das medidas restritivas assumidas por FHC, entre os anos de 1995 e 2002, vão surgir críticas da corrente progressista (heterodoxa) que irão dar sustentação ideológica e política para a emergência de políticas “neodesenvolvimentistas”. Nesse sentido, a segunda metade da primeira gestão do Governo Lula vai refletir uma mudança significativa de rumo, expressa em uma nova proposta de política econômica, denominada de “novo-desenvolvimentismo”.

A partir desse novo contexto político, observa-se a emergência de ações neo-intervencionistas que foram integradas às políticas macroeconômicas neoliberais, resultando em uma política econômica híbrida, conformando medidas estatais e de mercado. A orientação governamental, a partir de 2006, como destaca Lopreato (2015), assume, pois, a defesa de um programa forte de investimentos públicos tendo como base a expansão dos gastos públicos, associada à retomada dos incentivos fiscais para apoiar setores industriais e a definição de novas diretrizes de atuação das empresas e agentes financeiros estatais, recolocando, desse modo, o Estado como importante agente do “projeto de crescimento econômico”.

Filgueiras (2015) destaca que ocorreu nesse contexto uma flexibilização (ou relaxamento) do tripé macroeconômico que passou a atender o alcance do *superávit* primário ao tempo em que revelava comprometimento com a busca do crescimento econômico, através da tradicional fórmula, a elevação dos gastos públicos. Entretanto, é importante observar que essas alterações na estratégia das políticas macroeconômicas nacionais, mesmo representando um importante recuo na agenda neoliberal, não resultaram em uma nova configuração estrutural das relações sociais de produção, consumo e distribuição vigentes. Concorde-se com as análises feitas por Lopreato (2015), Filgueiras (2015) e Santos et al. (2017) ao afirmarem que a flexibilização do tripé macroeconômico não representou na gestão Lula um compromisso com a transformação do regime neoinstitucional, assumido nas gestões anteriores, visto que foram preservados os interesses do capital financeiro.

A instabilidade ocorrida no capitalismo mundial, a partir de 2008, demonstrou a fragilidade da concepção engendrada no Governo Lula, uma vez que a conjuntura internacional passou a ser desfavorável, revelando, desse modo, que não houve um investimento em mudanças estruturais. O cenário da crise econômica evidenciou a inviabilidade da manutenção do que Filgueiras (2015) classificou de relaxamento do tripé macroeconômico, assim como a continuidade da compatibilização dos divergentes interesses das classes e suas frações. Como destaca Bastos (2017), a volta da rigidez da política fiscal e a perda rápida dos benefícios conquistados pela classe trabalhadora, entre os anos de 2004 e 2008, demonstram não apenas a dependência da economia brasileira ao contexto internacional como a não efetivação de mudanças estruturais nas bases da socioeconomia, particularmente no que se refere à força que o capital financeiro passou a assumir no direcionamento da economia global e nacional, a partir dos anos de 1980 e 1990.

Conformando-se como um governo de continuidade, as gestões de Dilma Rousseff, a partir de 2011, vão se defrontar com um contexto muito mais adverso da economia internacional e nacional, reflexo direto dos efeitos da crise financeira global de 2008. Com o objetivo de conciliar os compromissos ideológicos assumidos na campanha, bem como refletindo suas convicções políticas e socioeconômicas, a governante vai manter a estratégia delineada nos últimos seis anos da gestão de Lula. A opção será, portanto, a utilização dos instrumentos de política macroeconômica em defesa do “projeto neodesenvolvimentista” buscando ampliar, desse modo, os níveis de investimentos na área produtiva e no setor de infraestrutura.

Defendendo o Estado como ente indutor do crescimento, Dilma Rousseff admitiu como estratégia principal a recuperação da indústria e passou a reorientar a realização de um conjunto de ações direcionadas para a elevação da competitividade do setor e favorecer a expansão do PIB. Bastos (2017, p. 17) observa, ainda, que continuaram os incentivos ao mercado interno mediante o apoio ao capital privado, através de incentivos e subsídios fiscais. Juntam-se a essas ações as desonerações tributárias e o crédito subsidiário, assim como as concessões de serviços públicos para a iniciativa privada. Ainda segundo o autor, esse conjunto de ações foi designado de “nova matriz econômica” e parecia sinalizar uma nova etapa da economia brasileira, comprometida em romper com aspectos

vinculados às políticas de cunho neoliberal — expressas nas altas taxas de juros e preservação da elevada rentabilidade do segmento financeiro, assim como da alta concentração de renda e riqueza e, em consequência desse movimento, da elevação da pobreza (Lopreato, 2015; Pinto, 2015).

Entretanto, tais medidas intervencionistas demonstraram dificuldades em superar a valorização da riqueza financeira estabelecida nos ganhos de curto prazo e assegurada, em grande medida, pelos altos juros pagos pela dívida pública. Nesse sentido, apesar dos esforços ideológicos contrários, um dos grandes problemas da política fiscal dos governos de Dilma Rousseff foi o de continuar buscando consolidar, assim como ocorreu nas gestões de Lula, os propósitos de manter o apoio ao crescimento e contribuir para a defesa da estabilidade em ações de curto prazo, próprias dos princípios das medidas liberais. Juntam-se a esses fatores a desfavorável conjuntura internacional que vai inibir o dinamismo dos investimentos e a retomada dos níveis de crescimento econômico.

A partir de 2014, ao se acentuarem diversos fatores da crise socioeconômica nacional, o governo foi pressionado a recuar em suas ações intervencionistas e foi forçado a fazer concessões e ampliar interlocuções políticas com o objetivo de amenizar as resistências ideológicas e partidárias. Somaram-se a essas questões, a pouca competência política de Dilma Rousseff, o que contribuiu para que o governo começasse a perder, progressivamente, apoio político e capacidade de governabilidade revelada pela ineficiência em definir agendas governamentais junto ao Congresso Nacional. A queda de legitimidade, associada ao aprofundamento das investigações de práticas de corrupção no governo, assim como a ampliação dos conflitos sociais — materializados nas convulsões sociais de 2013 —, dificultaram a possibilidade de o governo encontrar alternativas de conciliação dos interesses intra e interclasses.

Nesse contexto de crescentes adversidades e buscando recuperar o apoio das frações hegemônicas do mercado, no segundo mandato, Dilma Rousseff altera as políticas macroeconômicas, afastando-se do embrionário “projeto neodesenvolvimentista”, para seguir as prescrições ortodoxas em defesa da manutenção dos interesses do capitalismo financeiro. Diante do agravamento da crise econômica, social, política e administrativa, tendo sua governabilidade e popularidade enfraquecida, a presidenta Dilma Rousseff sofreu impedimento político sendo afastada, temporariamente, em maio de 2016, e, definitivamente, em 31 de agosto do referido ano.

Assumiu o governo o então vice-presidente Michel Temer, em um contexto de forte retração econômica e crise política e social.

Diante do cenário de crise política, o novo governo vai manter e aprofundar o direcionamento das políticas econômicas assumidas por Dilma Rousseff, ratificando para o mercado o compromisso com a política de austeridade defendida pela corrente ortodoxa. Michel Temer assume, como os demais governantes que o antecederam, o diagnóstico e prognóstico neoliberal já aceito e instituído, baseado na concepção de que o Brasil vivia naquele contexto um aprofundamento da “crise fiscal” — traduzida nas evidências da elevação vertiginosa dos déficits públicos e na tendência do endividamento do Estado. Para o novo gestor, esse seria o mais importante obstáculo a ser superado para a retomada do crescimento econômico. Nesse sentido, afiança a equipe econômica do Governo Temer que era fundamental a realização de um severo “ajuste fiscal”, de caráter permanente — o que de fato foi executado, a partir de 2016, com a aprovação de uma agenda conservadora resumida na defesa contundente da PEC 241/16 e EC n.º 95/16 —, ao garantir o congelamento dos gastos públicos por 20 anos.

A síntese diagnóstica e prognóstica defendida pela equipe gestora e intelectual do novo governo vai fortalecer a mesma perspectiva levantada nos anos de 1970 e 1980 ao culpar o desequilíbrio fiscal do Estado como responsável último pela elevação dos níveis de inflação, dos juros, dos impostos, da pressão cambial, dos níveis de incerteza e da retração da economia. O que implica reforçar que todos os problemas econômicos do Brasil estavam circunscritos nas evidências provocadas pelo desequilíbrio fiscal, justificando, ideologicamente, a defesa das mudanças radicais da agenda governamental para, assim, contribuir com os esforços sociais necessários para a retomada dos níveis de crescimento e desenvolvimento.

Conforme pode ser comprovado no discurso contido no programa do Governo de Temer, intitulado *Uma Ponte para o Futuro*, a proposta da PEC 241/16 cumpriu a função estratégica de institucionalizar mudanças de caráter permanente no teto dos gastos públicos primários, garantindo o controle do mercado no longo prazo (20 anos). Nesse sentido, ao orientar a redução dos gastos apenas para as despesas primárias, o governo continua agindo como fizeram os gestores anteriores, preservando os interesses do capital financeiro. Conforme será analisado na próxima seção, o orçamento público brasileiro tem sido impactado negativamente, sendo grande

parcela do gasto destinado à manutenção e preservação desse capital, não apenas onerado como também orientado e afetando profundamente o processo distributivo via orçamento.

Análise do comportamento dos gastos públicos do Brasil à luz da Administração Política

Conforme destacado anteriormente, as finanças públicas assumiram funções estratégicas no processo de reprodução e acumulação do capitalismo financeirizado, transformando as despesas públicas em importante espaço de disputa dos interesses de classes. Essa contenda tem revelado que a divisão do “bolo tributário” ultrapassou, a partir da segunda metade do século XX, o princípio originário da economia e administração política clássica e neoclássica — baseado no poder “mítico” e também “racional” assumido pela “*mão invisível*” do mercado — e revelou que é essencial para o atual momento do capitalismo garantir o papel de uma “*mão visível*” dando, assim, ao Estado essa importante função. Nesse sentido, a administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro passa a rever a concepção liberal, de modo a integrar elementos ideológicos e teórico-metodológicos que permitam conceber e realizar uma reforma do Estado de modo que este ente assuma características de Estado mínimo para o atendimento das demandas sociais e estado máximo para garantir a estabilidade e acumulação das demandas do mercado.

Como destacam O’Connor (1977), Oliveira (2010) e Santos & Gomes (2017), o orçamento é muito mais do que um instrumento formal ou uma simples “peça orçamentária”. É a representação de um espaço de disputa onde estão presentes as manifestações de interesses sociais, políticos e corporativos e onde as correlações de forças se exteriorizam na definição das prioridades, enfim, o espaço onde os embates mais duros e mais escusos acontecem entre as classes e suas frações. Esse movimento espelha a competição pela fatia da renda socialmente produzida, refletindo, desse modo, os interesses antagônicos que conformam o poder político e socioeconômico em cada nação. Com base nesse entendimento, sua análise deve ultrapassar as informações eminentemente quantitativas expostas nas peças orçamentárias.

Para defender o ideário neoliberal, segundo o qual o Estado é o único responsável pela crise socioeconômica que emerge no contexto dos anos

de 1970, conservadores e progressistas vão convergir com a defesa da máxima que “o Estado gasta muito e gasta mal”. Assim, os anos de 1990 vão servir para consolidar as mudanças mais relevantes na direção de realizar a reforma do Estado e garantir, desse modo, as bases políticas para promover as reestruturações econômicas necessárias para a consolidação do ideário neoliberal. Nessa direção, o poder público deve cumprir o compromisso assumido com os processos de privatização, desregulamentação, reforma administrativa do setor público, ajuste fiscal, dentre outras medidas complementares asseguradas como ações estratégicas, fundamentais e imprescindíveis, para que o país voltasse a crescer e se desenvolver.

Ao se analisar o desempenho dos gastos públicos pela perspectiva dos números atuais, observa-se que o volume de recursos mobilizado pela administração pública brasileira, nas três esferas de governo (União, Estados e municípios), é representativo da sua estatura e importância para os interesses do capitalismo nacional e internacional. Conforme destacado por Afonso (2016, p. 10), esse montante representava, em 2016, mais de 40% do PIB e, em 2017, Santos & Gomes (2017, p. 76) afirmam que o valor que transitou pelo orçamento do Estado não foi inferior a 50% da renda nacional. É factível constatar que, mesmo em uma economia de mercado, é muito representativo e revelador o volume de recursos que está sob a tutela (gestão) do Estado brasileiro.

Como ressaltado por Santos et al. (2004) e reforçado por Santos & Gomes (2017, p. 81), o papel estratégico do Estado, por ser o maior ente arrecadador líquido de recursos e comprador social, lhe confere papel de destaque na economia capitalista contemporânea; isto é, como um dos principais, senão o principal, agente econômico. Sobre esse aspecto, merece destacar a afirmação feita pelos últimos autores de que “[...] o ritmo da dinâmica econômica e o nível da acumulação da riqueza social são determinados pelo orçamento do Estado e não pelo varejo do mercado!”. Pode-se afirmar que o volume de recursos públicos passa a ser uma arena de disputa de vários agentes, setores e segmentos sociais que vão se manifestar, de formas diferenciadas — refletidas na capacidade de poder decisório —, no processo de elaboração, aprovação legal e execução do orçamento público.

Nesse sentido, o papel assumido pelas finanças públicas foi redefinido na Constituição Federal de 1988 e revelou-se bastante conservador — apesar de ter avançado nos aspectos relativos aos direitos e deveres

cidadãos —, ao legitimar os novos marcos que guiariam o reordenamento institucional (entre os diversos órgãos que controlavam as contas federais) e a unificação orçamentária do governo central — cujo objetivo era assegurar reformas estruturais que garantissem maior capacidade de controle sobre os gastos públicos. (Guardia, 1997). Ressalta o citado autor que as reformas empreendidas no âmbito institucional centraram esforços no fortalecimento do papel do executivo federal e do poder legislativo. Nessa direção, merece destacar que o Congresso Nacional recupera suas prerrogativas e competências sobre a matéria orçamentária.

As alterações da estrutura e da gestão orçamentária revela, pois, compromisso da Constituição com a recuperação do papel do planejamento nacional e regional da administração pública, com vistas a promover uma maior integração entre o planejamento e a orçamentação. Aliado a esse esforço gerencial, a Carta Magna integra, ainda, instrumentos importantes para garantir e ampliar os princípios da transparência e da *accountability* sobre os gastos públicos, fundamental para o exercício do controle social. Essas inovações possibilitaram ao Estado realizar a agregação de contas, o que resultou em uma significativa ampliação das despesas públicas, devido tanto à criação de novas rubricas que passaram a compor o orçamento, como pela incorporação dos novos direitos sociais assegurados pela Constituição. Foram definidas, ainda, novas regras legais como esforço para exercer um maior controle das contas públicas, com destaque para as seguintes medidas: proibição de realização de despesas de operações de crédito acima das despesas de capital; proibição do uso da dívida pública para o pagamento de pessoal; limitação dos gastos com salários dos funcionários públicos; proibição da aprovação de gastos sem a indicação dos recursos necessários; e proibição da vinculação entre receitas e despesas.

Entretanto, para os objetivos da agenda neoliberal, as transformações institucionais introduzidas na CF de 1988, apesar de serem avaliadas como um passo importante no sentido das mudanças neoliberais requeridas eram, ainda, insuficientes. Conforme ressalta Guardia (1997), vão ganhar destaque como fator impeditivo desse processo os elevados índices de inflação, observados desde os anos de 1980, que vão exercer impacto negativo na elaboração e uso dos instrumentos de planejamento e gestão do orçamento público.

Nesse sentido, visando resolver essa situação crítica, o Governo do FHC vai introduzir, a partir de 1995, uma das mais importantes medidas

para solucionar a crise inflacionária, mediante a criação e implantação do Plano Real. Essa mudança tem sido considerada, até os dias atuais, como uma das grandes inovações realizadas no âmbito das finanças públicas, pois contribuiu para estabelecer novas e efetivas relações institucionais para a garantia do controle das contas públicas visto que permitiu implantar ações dirigidas para alcançar a esperada e fundamental disciplina fiscal, assim como importantes medidas de controle dos gastos públicos.

A partir desse momento, ações em direção à reestruturação das bases para implantação de ajustes fiscais mais severos foram sendo, progressiva, tomadas pelos governos, revelando uma nova atuação estatal, apesar de mantidas as características e perfil particular e ideológico que cada governante representava. A despeito das diferenças importantes que irão distinguir cada Governo (FHC, Lula e Dilma Rousseff), observa-se uma convergência relevante no esforço de garantir a sustentabilidade da dívida pública. (Garcia, 2012; Filgueiras, 2015; Lopreato, 2015). Nesse sentido, Garcia (2012) destaca que, com o aprofundamento da reforma do Estado (refletida nas mudanças introduzidas pela EC n.º 19/1998), aprofunda-se a institucionalização de medidas restritivas que irão garantir um maior controle fiscal e priorizar as ações públicas comprometidas em preservar a sustentabilidade da dívida pública.

Nessa direção, é regulamentada, em 2000, a Lei Complementar n.º 101, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que vai se caracterizar como um novo e potente instrumento para fortalecer e endurecer a gestão do orçamento público, assumindo, desse modo, o papel de instrumento de controle e equilíbrio fiscal. A LRF vai exigir dos gestores públicos um maior compromisso com o realismo na elaboração e execução do orçamento público, passando a impor o cumprimento do princípio constitucional da “responsabilização dos agentes públicos”, sob pena de receber severas punições. O que implica considerar a nova lei não apenas como um instrumento para garantir o equilíbrio das contas públicas, mas um recurso legal para penalizar os maus gestores. É importante ressaltar que essa lei completa o ciclo de medidas que vinham sendo empreendidas pelo governo federal no sentido de manter o controle sobre as contas das subunidades nacionais, em especial dos municípios que passam a assumir o compromisso de respeitar o equilíbrio das contas públicas. Em síntese, Oliveira (2010) vai destacar que essa inovação jurídica consagra o princípio neoliberal do equilíbrio orçamentário ao fornecer as condições

normativas necessárias para o planejamento orçamentário, o controle e a transparência das contas públicas, tornando-se, desse modo, uma potente ferramenta institucional para atender aos requisitos impostos pela teoria neoliberal e assegurar o controle dos gastos públicos.

Com base nessa análise, pode-se inferir que foram estabelecidos os limites legais ao poder governamental (integrando todas as instâncias federativas), através da imposição de regras que passaram a guiar (administrar) o comportamento dos políticos e da burocracia estatal, revelando a integração plena, sem significativas resistências, do arcabouço teórico defendido pelas concepções conservadoras na administração pública brasileira. Assim, estavam dadas e assimiladas pela sociedade, academia e poder político as justificativas para a aceitação plena das novas orientações que passaram a fundamentar as bases da nova administração política nacional. O discurso revelava o esforço por recuperar a confiança nas instituições políticas, particularmente, no que se refere ao controle do déficit público e do crescimento da dívida — imposições que já vinham sendo adotadas pelos países centrais e em diversas nações latino-americanas e europeias desde a segunda metade dos anos de 1970.

Nesse sentido, o Brasil consolida a estrutura para atender as determinações neoliberais, instituindo um competente arcabouço legal para preservar os limites e reduzir a interferência do Estado na economia, avançando, para a dominação dos interesses do mercado sobre o orçamento público, que Santos et al. (2016) classificam de dominação dos interesses privados sobre a gestão dos gastos públicos. Se, pelo lado da agenda imposta pelos interesses do mercado, esse processo é analisado como um *case* de sucesso, ao se observar esse movimento pela perspectiva tanto da capacidade de atendimento dos interesses sociais como pelo cumprimento da promessa de retomada dos níveis de crescimento — a taxa média de crescimento não do Brasil não ultrapassa os 2% a.a — e impulsos para um novo ciclo de desenvolvimento, percebe-se que os impactos têm sido pífios e dramáticos — especialmente ao se deter o olhar sobre a expectativa da população mais pobre que depende da ação ativa do Estado.

A aceitação acrítica e indiscriminada dessa agenda restritiva do papel do Estado no Brasil, particularmente no que se refere às exigências impostas pelo controle do orçamento público em relação ao controle das suas despesas primárias, irá trazer sérias implicações institucionais-administrativas e socioeconômicas que têm impedido o poder público de cumprir

seus compromissos — especialmente os assumidos pela CF de 1998 que se referem à garantia dos direitos sociais. Os problemas estão diretamente relacionados ao enrijecimento da capacidade de gasto público para o atendimento das chamadas despesas obrigatórias⁶. Ao observar a evolução comparativa, em relação ao PIB, entre as despesas obrigatórias e as despesas discricionárias, pode-se contatar a desproporcionalidade existente, no período de 2003 a 2015, entre os dois tipos de gastos, indicando a supremacia das despesas obrigatórias em relação às discricionárias. Para o ano de 2003, por exemplo, as despesas obrigatórias eram da ordem de 12,3% do PIB e as despesas discricionárias correspondiam a 2,8%. No ano de 2015, esse números foram de 15,6% e 3,9%, respectivamente.

Constata-se que as despesas obrigatórias têm “engessado” o orçamento, deixando uma pequena margem sobre a qual o governo pode atuar para a realização de objetivos mais amplos, a exemplo de ações dirigidas para estimular o desenvolvimento do país. Este problema se aprofunda, uma vez que nas despesas discricionárias existem as chamadas vinculações orçamentárias, especialmente as dirigidas para a cobertura dos gastos nas áreas de saúde e educação. Essa rigidez ou imobilidade tem contribuído para reduzir, ainda mais, o montante de recursos sobre os quais o governo pode intervir sem restrições.

Dentre as despesas discricionárias que podem ser remanejadas, contingenciadas e/ou sofrer cortes, estão as rubricas de “juros e encargos da dívida”, “investimentos”, custeio da máquina pública, dentre outras. No entanto, observa-se que uma importante e decisiva vitória para os interesses privados foi alcançada a partir de 1999, quando “juros e encargos da dívida” se configuraram como despesa obrigatória (Menezes, 2008; Oliveira, 2010). Compreender essa mudança estratégica para os objetivos e metas do capital rentista é indispensável para o entendimento do papel que o controle e uso dos gastos públicos passam a assumir para garantir a reprodução e ganhos do capital financeiro, particularmente, por espelhar

6 Na alocação dos gastos públicos, umas das classificações feitas é a separação entre tipos de gastos obrigatórios e os discricionários. Os primeiros não podem ser alterados pelo gestor público visto representar compromissos definidos e fixados pela CF de 1988, ou por Lei, e são compostos pelos gastos com a previdência social, salários dos servidores federais, pensões, benefícios assistenciais — abono salarial, seguro-desemprego, benefícios da Lei de Assistência Social —, desonerações e subsídios, só podendo ser alterados, extintos e/ou criados por meio de reformas legais mediante aprovação do Congresso Nacional. Já os segundos gastos, discricionários, têm maior flexibilidade, podendo o gestor alterar sua alocação, uma vez que são gastos de caráter não obrigatório.

a administração política do capitalismo contemporâneo e brasileiro, em particular. Em síntese, essa conquista do mercado evidencia, portanto, a central função que a política fiscal passou a assumir a partir do final da década de 1990,⁷ quando se observa que houve uma redução significativa da disponibilidade de recursos não obrigatórios. Oliveira (2010) sintetiza bem essa questão ao assinalar que os problemas enfrentados pelo orçamento público no Brasil se explicam por dois motivos:

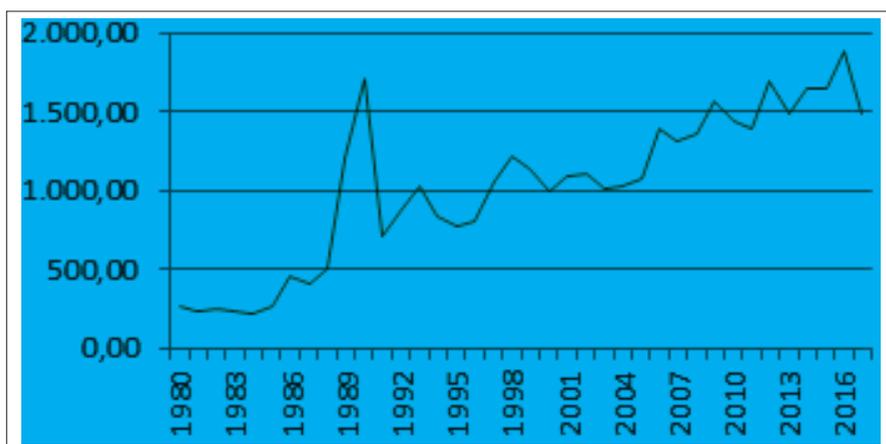
[...] por um lado, pelo forte e crescente *engessamento* (*enrijecimento*) que tem marcado o orçamento público federal, com o avanço de despesas obrigatórias em sua estrutura, a partir da Constituição Federal de 1988, e, de outro, pelo compromisso assumido pelo país, a partir de 1999, de destinar parcela considerável de sua receita para o pagamento dos juros da dívida pública, tornando-o um compromisso *sagrado*, inescapável, por adquirir, nessa situação, o *status* de uma despesa obrigatória (Oliveira, 2010, p. 110).

Nesse contexto, é natural que os debates em relação à rigidez orçamentária se dividam entre seus defensores e críticos, justamente por considerarem sua importância para assegurar, por um lado, as condições mínimas para a manutenção das demandas sociais, e, por outro lado, por assumir o papel de instrumento fundamental para oferecer algumas garantias (redução de riscos) para um sistema que se diz fundamentar nos princípios da liberdade do mercado. Essas duas pressões justificam, pois, o debate sobre o fato de que a suspensão da vinculação pode levar muitas áreas a ficarem reféns de condicionantes políticos, que tendem a direcionar os recursos para projetos que contemplem interesses particulares, e, por outro lado, os que são favoráveis à desvinculação argumentam que os governos teriam maior liberdade na alocação de recursos, flexibilizando, assim, o orçamento, o que possibilitaria uma melhor distribuição (Menezes, 2008).

7 No final de 1998, o governo realizou um acordo de socorro financeiro internacional coordenado pelo FMI, quando anunciou o Programa de Estabilidade Fiscal, no qual propunha um ajuste voltado para a geração de *superávits* primários, baseado na elevação de receitas (como prioridade) e redução das despesas com o propósito de estabilizar a relação dívida pública/PIB. Além disso, ocorreram alterações na política monetária com a implantação de metas de inflação e também na política cambial, através do abandono do regime de câmbio fixo e a implantação do câmbio flutuante.

Assim, à implantação das alterações legais e institucionais, normatizando a operacionalização do orçamento público, assim como a defesa do equilíbrio fiscal, da sustentabilidade da dívida pública, juntam-se as elevadas taxas de juros que tem levado à garantia da estrutura orçamentária, propugnada pela administração política do capitalismo contemporâneo, uma vez que não apenas o capital financeiro, nacional e internacional, consolidou e assegurou seu espaço em uma das áreas mais relevantes para a dinâmica social — o orçamento público — como, também, passa a ser assegurada a busca incessante pelo controle dos gastos públicos. Observar a perspectiva de crescimento dos gastos públicos, no gráfico 1, contribui para o entendimento de como tem se dado esse processo de disputa pelos espaços de poder sobre o orçamento.

Gráfico 1. Evolução das Despesas Totais da União:
valores absolutos em R\$ bilhão*



Fonte: Elaboração própria, dados do SIAFI - STN/CCONT/GEINC.

* Valores atualizados com base no IGP-DI de 2017; excetuados os valores referentes ao refinanciamento da Dívida Pública.

Pode ser verificado, no gráfico acima, que os gastos públicos brasileiros têm um comportamento crescente, ao longo das décadas, particularmente a partir de meados dos anos 1980, demonstrando um forte componente de expansão *estrutural do orçamento* (Gobetti, 2015), interrompido

em poucos momentos.⁸ Para Oliveira (2010), a elevação dos gastos públicos é justificada pelo padrão de ajuste das contas públicas que, ao atender às exigências de um compromisso maior com a responsabilidade fiscal e com a sustentabilidade da dívida pública, incorre em uma contradição. Conforme apontado pelo autor, essa contradição pode ser explicada pelo fato de ter

[...] se apoiado predominantemente no aumento da carga tributária, visando garantir as receitas adicionais para geração de *superávits* primários, indispensáveis para manter a relação dívida/PIB sob controle, este aumento termina garantindo, também, a elevação dos gastos, por contarem os impostos e, principalmente as contribuições sociais, com normas legais e constitucionais que garantem boa parte de sua arrecadação (cerca de 80%) para determinados beneficiários (estados e municípios) e para o financiamento de determinadas áreas sociais (Oliveira, 2010, p. 152).

Como destaca o autor, o processo para elevar as receitas com vistas a garantir ganhos adicionais para o pagamento dos juros da dívida acaba por ampliar as despesas vinculadas, a exemplo das transferências intergovernamentais e outros gastos correntes, resultando em desacordo com o ajuste pretendido e, conseqüentemente, com os postulados neoliberais, uma vez que esse movimento retroalimenta o crescimento dos gastos e, portanto, o crescimento do Estado.

Outro componente importante a ser observado para o entendimento do comportamento do orçamento público do Brasil é o elevado gasto com juros. Segundo dados da OCDE (2018), em 2017, essa despesa representou 6,1% do PIB, permanecendo entre as maiores do mundo. Assim, priorizando o pagamento dos juros e a garantia do valor do principal da dívida (amortização), o Estado tem mantido uma política de juros elevados ao

⁸ Em 1990, dada a instabilidade financeira do setor público, o Estado brasileiro articulou os parâmetros da política macroeconômica, alinhando-se aos determinantes do FMI a partir do Consenso de Washington, que passa a orientar a institucionalização de ações que irão contribuir para a queda dos gastos realizados, dentre outras, cortes drásticos nos subsídios e incentivos fiscais e nos gastos públicos. (Santos et al., 2001). Em 1993, a queda dos gastos foi decorrente da inserção no orçamento da rubrica “refinanciamento da Dívida Pública”. Já em 1999 e em 2003, esse movimento foi decorrente dos ajustes fiscais realizados. E, em 2006, os decréscimos são justificados em função do crescimento econômico. Entre 2014 e 2015, os gastos em investimentos foram reduzidos em 58%; e, em 2016, mais uma vez, a queda foi decorrente do ajuste fiscal que propõe o controle dos gastos públicos pelos próximos 18 anos.

longo dos anos, o que faz elevar o peso orçamentário do serviço da dívida. Entre os anos de 1980 a 2017 o Estado brasileiro pagou da conta “Amortização da Dívida”, sem considerar seu refinanciamento, o correspondente a 18,05% dos gastos totais. Somando-se a este percentual o pagamento realizado com a conta “Juros e Encargos da Dívida”, que corresponde a 11,20%, obtém-se um total de 29,25%. O que significa considerar que se trata de um percentual significativo dos gastos públicos que estão sendo direcionados para assegurar e sustentar o endividamento público. Com base nesses números, pode-se constatar que o Estado brasileiro altera o seu papel nas relações sociais de produção, cedendo o lugar de responsável por resguardar o bem-estar da coletividade em favor da manutenção e reprodução do sistema capitalista, mesmo que esta última ação, pelas condições e forma como está sendo imposta ao orçamento público, se inviabilize no futuro.

Em contrapartida, quando analisamos a conta “Investimento”, observa-se um comportamento de constante queda nos gastos com essa rubrica, no período de 1980 a 2017, correspondendo a 3% dos gastos totais. Como destacam Santos e Gomes (2017), esses comportamento implica que, se não houver um aumento nos índices de produtividade do trabalho nos serviços públicos, ocorrerão impactos na qualidade dos bens ofertados pelo Estado. Este processo define o que os autores chamam de processo de “despatrimonialização social”, que é dado pela potencial falta de recursos disponíveis para que o Estado consiga, ao menos, recuperar o desgaste da capacidade de produção instalada, uma vez que estão comprometidos os recursos disponíveis para investir na oferta de novos bens e serviços públicos. Motta, Maciel e Pires (2017) complementam essa análise crítica ao destacarem que os investimentos públicos em infraestrutura impactam não apenas na demanda agregada de curto prazo, mas influenciam também na acumulação de capital físico — o chamado produto potencial —, elevando a produtividade total dos fatores da economia no longo prazo.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a dívida pública vem assumindo um lugar de destaque no que se refere aos aspectos estruturais do processo de acumulação capitalista, como analisam Brettas (2011) e Fattorelli (2015), sendo a mesma retroalimentada pelas políticas postas em prática pelo Estado brasileiro nas últimas décadas, particularmente no que se refere à política de juros, que eleva o custo de financiamento da dívida e converte essa relação em relevante fator de determinação de resultado

negativo para as contas públicas. Cabe destacar que, diferentemente das análises feitas por Minsky (2008 [1986]), segundo as quais uma política ativa do Estado na dívida pública poderia contribuir para reequilibrar a economia durante um dado período, no caso brasileiro, essa política ativa está levando ao aprofundamento da crise, uma vez que esta se tornou permanente, privilegiando uma fração de classe, e seus gastos, cada vez mais elevados, estão levando a um processo permanente de desequilíbrio econômico, e não o contrário, como tem ocorrido em outras nações, especialmente nas mais desenvolvidas. Utilizando a tese de Keynes, pode-se afirmar que o Brasil perdeu, a partir de 1995, a proporção da suficiência dessa política para o controle da economia, ou seja, não tem sabido orientá-la de modo a assumir o papel de instrumento de dinamismo socioeconômico.

Segundo dados do Tesouro Nacional (Brasil, 2018), o montante da dívida pública federal é da ordem de R\$ 3,66 trilhões, assumindo uma espiral ascendente. Ao comparar esse valor com o montante pago na conta “Juros e Encargos da Dívida”, desde 1980 até 2017, que perfaz um valor de R\$ 4,34 trilhões, pode-se concluir que parte considerável da primeira está sendo realimentada pela segunda. Esses dados ratificam a percepção de O’Connor (1977), quando este afirma que a dívida pública tem assumido o papel de garantidora das condições de produção e reprodução do capital, nesse caso financeirizado, desempenhando um importante papel na sustentação do sistema financeiro e servindo como importante instrumento para o processo de acumulação no capitalismo contemporâneo.

Ainda no que tange às contribuições propugnadas por Minsky (2008 [1986]) em relação ao fato de que os governos podem recorrer à dívida pública, podendo produzir déficits em momentos de recessão e crise, implica considerar, segundo o autor, que esse recurso fiscal ativo tem um comprovado poder ao financiar os gastos públicos para manter a dinâmica e o equilíbrio econômico. Entretanto, deve-se evidenciar que tal recurso não pode se tornar uma política permanente voltada para atender aos interesses de uma determinada classe social (mercado) em detrimento da busca pela melhoria do todo social. Com base nessa perspectiva, pode-se inferir que a orientação do capitalismo brasileiro não tem atentado para a realização de intervenções que, efetivamente, contribuam para realizar mudanças estruturais no sistema econômico. As ações efetivadas são pontuais, atendendo a questões específicas, sem se preocupar, conforme destacado

pelo citado autor, com a eficiência de tais medidas associadas aos efeitos de “estratégias políticas específicas”.

Os sistemáticos equívocos da política econômica para a administração da dívida e para os resultados fiscais não estão apenas nos ajustes realizados, mas em não analisar esse instrumento dentro de um contexto mais amplo, que privilegie muito mais a construção de alternativas dirigidas para atender aos interesses nacionais do que a defesa dos interesses externos. Ao eleger uma posição guiada pelos objetivos estratégicos do capitalismo global, o Brasil revela, pois, carecer de um “Projeto de Nação” que respeite suas necessidades e preserve seus interesses, de modo a conceber e implantar ações que não estejam limitadas, exclusivamente, a recorrer a políticas mais restritivas de ajuste fiscal sempre que a economia aponte sinais de esgotamento, revelando uma tendência de repetição cíclica desse processo nos últimos 37 anos.

Considerações finais

Esse artigo buscou contribuir para o debate acerca da análise da dinâmica distributiva do orçamento de despesa do Estado brasileiro, destacando sua importância para a compreensão do enraizamento do diagnóstico da tão propalada “crise fiscal” da economia brasileira. A partir de uma análise longitudinal dos últimos 37 anos foi possível apreender que, a partir dos anos de 1980, o capitalismo no Brasil passou a se caracterizar pela forte descentralização das ações do Estado e a crescente e ampliada centralização das determinações advindas do mercado. Nesse contexto, a agenda dominante se encaminha para culpabilizar o Estado pelos problemas que acometem o sistema socioeconômico e as finanças públicas vão ganhar destaque nessa agenda, passando a assumir o papel de instrumento dirigido para garantir as mudanças centrais prescritas pelas agendas hegemônicas. O que implica reconhecer que os gastos públicos passam a representar o espaço de maior disputa do capital expresso, principalmente, na conta juros e encargos da dívida.

As análises realizadas possibilitaram observar que houve a priorização dos gastos públicos na alocação de recursos para as contas “juros” e “amortização da dívida” — que passaram a ser tomadas como despesas obrigatórias. Essa alteração ganha relevo pela evidência do compromisso prioritário de garantir a sustentabilidade da dívida pública e seus encargos,

via geração de *superávits* fiscais. Como consequência dessas ações, registram-se a imposição e a manutenção da política de elevação das taxas de juros que, além de ampliar o nível do endividamento do Estado brasileiro, complexificam os resultados socioeconômicos.

Ao observar o movimento dos gastos públicos nesse longo período, foi possível identificar as orientações trazidas pelo pensamento conservador ficando visível na dinâmica orçamentária dos últimos 37 anos as opções dirigidas para atender às novas determinações impostas pelo sistema econômico internacional e financeirizado. Pode-se reafirmar que a orientação em relação às despesas públicas priorizou os ganhos da classe capitalista (especialmente os “rentistas”), em detrimento dos interesses da coletividade, independentemente do perfil ideológico dos governantes que lideraram esse macroprocesso.

Dada a limitação imposta a esse artigo, configuram-se como perspectivas de estudos futuros, para citar apenas alguns mais relevantes: a análise conjunta das diversas contas do orçamento; a análise da configuração das disputas políticas na distribuição dos gastos; o poder de influência dos agentes e as negociações e acordos que definem suas prioridades; a análise do detalhamento e discussão do amplo e complexo conjunto de leis e regulamentos que influenciam o planejamento e gestão do orçamento, analisando suas interferências no ordenamento orçamentário; a análise do endividamento público e o nível de arrecadação da receita tributária do país, entre outros.

Conforme destacado por Schumpeter (2017 [1942], apud O’Connor, 1977, p.16, grifos nossos), “As *finanças públicas* são um dos melhores pontos de partida para uma *pesquisa da sociedade*, especialmente, embora não exclusivamente, de sua vida política”. Nesse sentido, acredita-se que este artigo tenha trazido reflexões que reforçam a importância de se seguir investindo em pesquisas que avancem em análises empíricas sobre as finanças públicas, uma área que continua pouco explorada no âmbito acadêmico.

Referências

- AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma. *Espaço Jurídico Journal of Law* (EJLL), vol. 17, n.º 1, pp. 9-28, 2016.

- ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro, Contraponto. 1996.
- BASTOS, P. P. Z. Ascensão e crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, Curitiba, núm. esp., pp. 1-63, 2017.
- BRASIL. Tesouro Nacional. *Relatório Mensal da Dívida Pública Federal*. 2018. Disponível: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/660409/Apresenta%EF%BF%BD%EF%BF%BD%o-R-MD.pdf/aec21d38-efec-4b75-9a15-6313bf8aa708>>. Acesso em: 10 mai. 2018.
- BRETTAS, T. A disputa pelo fundo público no contexto de financeirização. *Anais... Marx e o Marxismo 2011: teoria e prática*. Niterói, 28 a 1.º de dezembro, 2011.
- COSTA, F. N. & DEOS, S. S. Reflexões sobre o financiamento na economia brasileira. Texto para Discussão. *IE/UNICAMP*, n.º 109, ABR. 2002.
- DARDOT, P. & LAVAL, C. *A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal*. Trad. Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.
- FATTORELLI, M. L. A dívida pública é um mega esquema de corrupção institucionalizado. *Carta Capital*, publicada em 9 de Junho de 2015. Disponível em <<https://www.cartacapital.com.br/economia/201ca-divida-publica-e-um-mega-esquema-de-corrupcao-institucionalizado201d-9552.html>>. Acesso em: 10 fev. 2018.
- FILGUEIRAS, L. et al. Modelo liberal-periférico e bloco de poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: *Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, pp. 35-69, 2010.
- FILGUEIRAS, L. Notas para a análise de conjuntura. In: PINTO, E. C; FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. Governo Dilma, PT, esquerda e *impeachment*: três interpretações da conjuntura econômica e política. Texto para Discussão. *IE/UNICAMP*, n.º 015, 2015.
- FRIEDMAN, M. *Capitalismo e liberdade*. São Paulo: Nova Cultural, 1988 [1962].
- GARCIA, R. C. PPA: o que não é e o que pode ser. In: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. IPEA. Artigo especial. Brasília, pp. 431-56, 2012.

- GOBETTI, S. W. *Ajuste fiscal no Brasil: os limites do possível*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Texto para Discussão n.º. 2037. Brasília: IPEA, 2015.
- GOMES, F. G. *Acumulação de capital via dívida pública: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal*. 2007. 237 f. Doutorado em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- GUARDIA, E. R. O processo orçamentário do Governo Federal: considerações sobre o novo arcabouço institucional e a experiência recente. In: MEYER, A. (org.) *Finanças Públicas: ensaios selecionados*. Brasília, IPEA. São Paulo: FUNDAP, 1997.
- HARVEY, D. *A condição pós-moderna. Uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural*. Rio de Janeiro: Loyola, 1989.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultural (série Os Economistas), 1985 [1936].
- LOPREATO, F. L. C. *Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma*. Texto para discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), n.º 2039, fev. 2015.
- MENEZES, J. S. S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. *Revista HISTEDBR (on-line)*, Campinas, n.º 30, pp. 49-163, 2008.
- MINSKY, H. P. *Stabilizing an unstable economy*. McGraw-Hill, USA, 2008 [1986].
- MORAIS, L. & SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, vol. 31, n.º 4, pp. 507-27, 2011.
- MOTTA, A. R.; MACIEL, P. J. & PIRES, V. A. *Qualidade do gasto público: revisitando o conceito em busca de uma abordagem polissêmica articulada*. Texto para Discussão n.º 18. Brasília: ESAF, 2017.
- OCDE. Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento. *Relatórios Econômicos OCDE: Brasil*. 2018.
- O'CONNOR, J. *USA: a crise do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- OLIVEIRA, F. A. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- PINTO, E. C. Dilma: de “coração valente” à “presidenta acuada”. Notas para a análise de conjuntura. In: PINTO, E. C.; FILGUEIRAS, L. & GONÇALVES, R. *Governo Dilma, PT, esquerda e impeachment: três*

- interpretações da conjuntura econômica e política. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, n.º 15, 2015.
- SAMUELSON, P. A. *Fundamentos da Análise Econômica*. Editora Nova Cultural, São Paulo, 1997 [1947].
- SANTOS, R. S. *Keynes e a proposta de administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2010.
- SANTOS, R. S. et al. Esgotamento do padrão de financiamento e crise fiscal do Estado brasileiro. *Relatório de Pesquisa*. CNPq, 2001.
- SANTOS, R. S. et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal. *Revista de Administração Pública*, vol. 1, n.º 38, pp. 7-32, 2004.
- SANTOS, R. S. et al. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 14, n.º 4, pp. 1011-34, 2016.
- SANTOS, R. S. et al. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórica-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 15, n.º 4, pp. 939-59, 2017.
- SANTOS, R. S. & GOMES, F. G. *Outro modo de interpretar o Brasil: ensaios de administração política*. São Paulo, Hucitec, 2017.

FATORES DETERMINANTES DA DISPONIBILIDADE MUNICIPAL DOS FINANCIAMENTOS DO BNDES¹

LUIZ ALBERTO BASTOS PETITINGA²
REGINALDO SOUZA SANTOS³

Resumo

O artigo aborda uma das formas de financiamento praticada pelo BNDES, através de agentes, denominada de operação indireta. Ela surgiu da necessidade de se obter ampla alcance espacial para os recursos desse Banco, favorecendo as pequenas e médias empresas. O texto problematiza a relevância do sistema bancária nacional na oferta desses recursos, destacando que, ao tempo em que permitiu que estes chegassem em toda localidade onde há uma agência bancária, por outro lado os submeteu não só à lógica concorrencial bancária, mas também às diferenças regionais, determinadas por fatores históricos. Dito de outra forma, na perspectiva pós-keynesiana, além da preferência pela liquidez, decorrente da incerteza, outros elementos, como o desenvolvimento das instituições e as limitações da informação, interferem no comportamento dos agentes, afetando o crédito tanto do ponto de vista macroeconômico, quanto regional. Fundado nessa concepção teórica e com uso de um conjunto de dados para o período 2002/2012, analisa-se, inicialmente, a relevância das operações indiretas, seguida das relações que se estabelecem entre o BNDES e os bancos nacionais e o comportamento regionalmente diferenciado do sistema bancário. A articulação desse conjunto de dados permite inferir que a concentração espacial dos repasses do BNDES não pode ser explicado apenas pelas diferenças entre as estruturas produtivas locais.

Palavras Chave: Teoria Monetária Pós-Keynesiana, Finanças Regionais. BNDES.

1 Este artigo originou-se da tese de doutorado defendida no Núcleo de Pós-Graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com igual título.

2 Economista. Doutorando pelo NPGA/UFBA. Professor Adjunto do Departamento de Economia da Faculdade de Ciências Econômicas da UFBA.

3 Professor visitante da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail: rsouza@ufba.br.

Introdução

A relevância do BNDES, ainda hoje, no financiamento de longo prazo e, portanto, no desenvolvimento socioeconômico do país, o torna tema importante de discussão, tanto no meio acadêmico e empresarial, quanto entre os formuladores de políticas públicas.

Inicialmente, deve-se destacar que esse modelo de instituição de financiamento do desenvolvimento surgiu no pós-guerra, principalmente nos países de industrialização tardia, inspirado na criação do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento – BIRD, com o propósito de responder ao problema do financiamento do investimento. Em pouco tempo, tornaram-se agentes relevantes no desenvolvimento desses países que não conseguiram reproduzir o modelo anglo-saxão e alemão de financiamento, conforme comentaremos adiante.

Há uma vasta literatura que discute as razões do protagonismo do BNDES no desenvolvimento do capitalismo brasileiro, nos seus quase 70 anos. Essa literatura aborda, de diferentes perspectivas teóricas, o problema do financiamento do desenvolvimento brasileiro, o papel do Sistema financeiro Nacional e desse Banco de Desenvolvimento.⁴Nosso propósito nesse artigo, não é abordar a questão do financiamento do desenvolvimento na perspectiva da teoria do crescimento, mas sim abordar uma forma particular de financiamento, operada por essa instituição de fomento, conhecida como operações indiretas, e suas implicações na distribuição regional do crédito de longo prazo.

Essa modalidade de financiamento, também conhecida como operações de repasses, são(é) realizada(s) por instituições financeiras, em sua grande maioria bancos nacionais. Nessas operações o agente repassador é remunerado de modo a cobrir seus custos, o risco da operação e obter alguma remuneração.

Essas operações, instituídas em 1966, resultam da criação de um programa nacional voltado para estimular a produção nacional de bens de capital. Sua viabilização exigiu a formação de uma rede nacional de agentes,

⁴ Dentre vários autores que trabalharam o tema tem-se: Maria da Conceição Tavares, Mario Henrique Simonsen, Luciano Martins, Carlos Lessa, Celso Furtado, Sonia Draibe, João Manoel Cardoso de Mello, Luiz Gonzaga Belluzzo, José Júlio Gomes de Almeida e Pérsio Arida.

que permitisse aos recursos desse Banco de fomento alcançar as pequenas e médias empresas, em todo o país.

Ao longo do tempo, essa forma de operação, denominada *operação indireta*, consolidou um estreito vínculo do BNDES com as instituições operacionais do Sistema Financeiro Nacional – SFN, que se inicia no exato momento em que este se encontrava em processo de estruturação, orientado pelas reformas financeiras da metade da década de 1960 do século passado.

Os dados estatísticos que serão apresentados expressam, de um lado, a importância desse banco na formação bruta de capital do país, em anos recentes, e, do outro, o peso das operações indiretas no total de seus financiamentos. No caso das operações indiretas elas tendem a ser relativamente mais importantes em períodos de baixo crescimento, em razão da pouca presença de projetos estruturantes que, em geral, são financiados diretamente pelo BNDES.

Em virtude da importância do SFN na oferta local dos recursos do BNDES, uma primeira questão a ser colocada é a possível influência da estratégia concorrencial dos bancos sobre a disponibilidade local desses recursos. Assim é indispensável colocarmos, como pano de fundo da análise, a teoria da firma bancária, enfatizando a questão da incerteza e a consequente preferência pela liquidez, como comportamento defensivo, adotado pelos agentes, perante a possibilidade de não conseguirem remunerar sua riqueza, e, inclusive, incorrer em perda de seu valor.

Um segundo aspecto a ser considerado é a existência de diferenças regionais de comportamento dos agentes, particularmente os bancos, em razão de fatores que historicamente reforçaram diferenças no grau de desenvolvimento regional, fazendo com que a percepção de incerteza seja diferenciada regionalmente.

Essas análises apoiam-se na perspectiva pós-keynesiana, que aponta, como um dos seus pressupostos o fato da disponibilidade de moeda não ser regulada de forma unilateral pela autoridade monetária e a taxa de juros resultar da maior ou menor preferência pela liquidez, em razão do grau de incerteza sobre o retorno dos diversos ativos. Essa incerteza é fortemente influenciado pelo volume e qualidade das informações e o desenvolvimento das instituições, e como afirmava Keynes (1983), impossível de se transformar em risco, com a adoção de modelos de distribuição de probabilidade.

Considerando-se que tanto a incerteza, quanto a preferência pela liquidez estão presentes no comportamento da firma bancária, e em suas escolhas quanto a melhor composição de ativos, capaz de gerar maior lucro, nosso objetivo passa a ser a definição de que variáveis melhor expressariam tal comportamento.

Assim a partir dessa fundamentação teórica e com base em dados de balanço dos bancos, disponibilizados pelo Banco Central, construímos variáveis que foram distribuídas espacialmente com o uso do programa GeoDa, versão 13, possibilitando que realizássemos algumas inferências.

Desse modo, à medida que os bancos tornam-se agentes fundamentais na distribuição espacial dos recursos do BNDES, é possível que suas estratégias concorrenciais, visando a obtenção de crescente participação no mercado e, conseqüentemente, maior lucro, não convirjam, necessariamente, para uma maior oferta regional de fundos desse Banco de Desenvolvimento.

Portanto a incerteza provocada pelos fatores anteriormente citados leva a que, independente do grau de risco em relação ao retorno esperado de um dado projeto, o banco venha a privilegiar o financiamento de investimento em regiões onde a incerteza seja menor. Essa situação necessariamente afetará o desenvolvimento local, dada a importância do crédito no produção contemporânea.

Esse artigo conta, além dessa Introdução, com a segunda seção que traz uma abordagem da teoria da firma bancária e da disponibilidade regional de crédito. A terceira seção que trata da criação e breve análise da trajetória do BNDES. A quarta seção que, inicialmente, descreve as variáveis utilizadas, seguida de dados que ilustram as relações desse Banco de Desenvolvimento com as instituições financeiras e de uma análise espacial do comportamento dessas últimas, à luz da teoria abordada. A quinta seção apresenta as principais conclusões.

Os bancos e a disponibilidade regional de crédito

A teoria da firma bancária contempla abordagens baseadas em modelos de equilíbrio, em que, a uma dada taxa de juros, toda a demanda por crédito é atendida, destacando-se como variável condicionante da função maximizadora de lucro do banco, o custo de obtenção de reservas

adicionais.⁵ Outro em que o equilíbrio, a um dado preço que maximiza o retorno, resulta em um excesso de demanda não atendida, devido ao fato do próprio preço de mercado influenciar o comportamento dos demais demandantes, com efeitos sobre o retorno esperado do ofertante do bem ou serviço. Além desses tem-se os modelos keynesianos e pós-keynesianos que enfatizam o papel da incerteza e da preferência pela liquidez, essa representando a conduta defensiva de todos os agentes, contra possíveis perdas. Os bancos, em especial, que ofertam um tipo de moeda, concorrente da moeda estatal, formam carteiras ativas, lastreadas em diferentes passivos, incluindo a própria moeda escritural. É nesse ambiente que requer a revisão, a todo o momento, das posições ativa e passiva e a preservação de sua margem de mercado que se dá determinação da oferta de crédito pelos bancos (Paula, 1999).⁶ Os modelos de equilíbrio geral, sem excesso de demanda a um dado preço, pressupõem que os bancos são intermediários neutros na transferência de recursos, ou seja, incapazes de afetar tanto as condições de financiamento da economia, quanto o volume de depósitos à vista. Nesses modelos, ambas as variáveis, são consideradas exógenas, portanto dependentes da preferência do público em relação à quantidade de moeda que deseja reter, sob dada restrição orçamentária, e das condições estruturais da economia, que são fundamentais na determinação da demanda por crédito e a taxa de juro (Paula, 1999).

Os modelos de equilíbrio, com excesso de demanda a um dado preço, caracterizam-se pela violação de alguns pressupostos, exigidos nas análises tradicionais, a exemplo da consideração do preço de equilíbrio como sendo aquele que assegura todo atendimento da demanda (ou uso da oferta).

Segundo Stiglitz & Weiss (1981), os bancos, ao emprestarem, estão preocupados com a taxa de juros e o risco do empréstimo, porém a própria taxa de juros cobrada é capaz de afetar o risco da operação e, portanto, o retorno esperado. Isso ocorreria devido à combinação de dois elementos, a seleção adversa e o efeito incentivo provocado nos tomadores, em decorrência da informação imperfeita que prevalece no mercado de

⁵ É necessário considerar que os modelos simplificam a realidade, visto que os bancos, exemplo de muitas firmas não bancárias ofertam vários bens ou serviços no mercado, tornando o problema da maximização de lucro e as restrições para tanto, muito mais complexas.

⁶ Não se ignora as contribuições marxistas sobre o papel da moeda e do crédito em uma sociedade produtora de mercadorias para troca, em que os agentes demandam capital, em sua forma monetária, no processo de acumulação.

crédito.⁷Diante desses fatores, o banco tende a praticar uma taxa de juros que maximize seu retorno, ainda que haja tomadores de empréstimos não atendidos, mesmo que dispostos a pagar taxas mais elevadas, caracterizando o problema de racionamento de crédito.

Como afirmamos na Introdução utilizaremos a perspectiva de análise pós-keynesiana, inicialmente, para expor o comportamento da firma bancária, e, posteriormente, argumentar quanto à existência de fatores que levam a que este seja diferenciado regionalmente, independentemente, do risco específico do tomador e do projeto financiado.

Seguindo a concepção de Keynes, a principal característica de uma economia monetária de produção, é a forma de atuação dos bancos que resulta na endogeneidade da moeda, ou seja, os bancos ao criarem crédito criam, simultaneamente, depósitos que têm o poder de liquidar obrigações, semelhante à moeda estatal. A segundo surge em decorrência da existência da incerteza não probabilística quanto ao futuro o que faz da moeda, mais que meio de pagamento, uma forma dos agentes econômicos preservarem sua riqueza, ante a possibilidade de perda de capital. Essa combinação interfere no valor dos ativos concorrentes e, portanto, no volume e condições de crédito, afetando a atividade econômica.

Assim a combinação entre liquidez e rentabilidade, que orienta a formação da estrutura de ativos e de passivos do banco interfere diretamente na flutuação da oferta monetária e, portanto, na disponibilidade de crédito na sociedade, tornado o papel dos bancos bastante ativo.

Isto significa que a disponibilidade de crédito poderá diminuir devido a maior preferência pela liquidez dos bancos, sem estar relacionada aos riscos inerentes ao empréstimo, fazendo que o racionamento de crédito possa surgir quase que independentemente dos retornos esperados dos projetos de investimento (Paula, 1999, p. 21).

Outro aspecto que merece destaque é a grande flutuação dos empréstimos bancários (e outras formas de obrigações emitidas pelos agentes econômicos), em decorrência de mudanças nas expectativas gerais quanto

7 A seleção adversa está associada a possibilidade de composição de uma carteira de empréstimo com um grau de risco relativamente maior à medida que a taxa de juros é elevada, o que provoca redução do retorno esperado. O efeito incentivo ou risco moral resulta da possibilidade do tomador, em razão da maior taxa de juros contratual, tornar o projeto mais arriscado para fazer frente à elevação dessa taxa de juros.

ao retorno dos ativos (reprodutíveis ou não), que tende a contagiar os bancos, levando-os a rever sua disposição ao risco, conforme assinala Minsky. Quando as reavaliações levam a uma reversão das expectativas positivas a maior preferência pela liquidez impõe uma revisão da carteira que tende a amplificar as flutuações no ciclo de negócios, tornando essas instituições fonte de grande instabilidade no mundo moderno, para o que contribui a excessiva alavancagem de todos agentes econômicos, contemporaneamente. A esse conjunto de elementos, pode-se adicionar a competição bancária que dentre outras condutas, busca elevar o valor de mercado dos ativos de seus acionistas.

The market value of a bank as of all other profit-oriented entities is the capitalized value of future earnings, and the capitalization rate reflects the market interest rate and the presumed assuredness and expected growth of earnings (Minsky, 2008, p. 262).

A crise, originada pela incerteza quanto ao retorno dos ativos reprodutíveis, ao afetar o valor dos títulos em geral, fará com que o banco reposicione sua carteira, com ênfase na escolha de títulos que, embora remunerem pouco, assegurem ampla liquidez, a exemplo de títulos públicos, o que contribuirá para reduzir o espaço de absorção de títulos privados.

Uma contribuição importante à discussão da firma bancária, por incorporar elementos adicionais à incerteza e a preferência pela liquidez, é encontrada no trabalho de Chick (1994). Nele ela aborda a importância do desenvolvimento das instituições e sua capacidade de afetar as categorias econômicas, ilustrada nos estágio de desenvolvimento dos bancos.

Logo no início do texto a autora reafirma a qualificação que havia feito em outra obra, em relação à concepção de Keynes sobre a inversão do circuito poupança investimento, destacando que a discussão teórica desse circuito não pode ser feita de forma independente da evolução do sistema bancário.

Em Chick (1983, cap. 9), foi afirmado que a inversão da causalidade na relação entre poupança e investimento, proposta por Keynes (1936), não devia ser vista como a teoria correta triunfando sobre o erro, mas como uma mudança no que constituía a teoria correta, devido ao desenvolvimento do sistema bancário (Chick, 1994, p. 10).

Os estágios descritos por Chick, evoluem de uma situação inicial, em que a moeda escritural, ainda, não representava uma realidade, portanto boa parte das transações eram realizadas com a moeda estatal, até o estágio contemporâneo em que a moeda escritural passa a ser preponderante. Outro aspecto nada desprezível no estágio presente, é a competição entre bancos e instituições financeiras não bancárias na captação de várias modalidades de depósitos.

Nesse novo cenário, os bancos, ao competirem pela captação de depósitos de diversas modalidades, passam também a buscar oportunidades de aplicação que apresentem taxas de retorno, ajustadas ao risco, compatíveis com o custo de captação. Logo, o que difere esse último estágio, segundo Chick (1994, p.16) [...] “é *ausência de uma atitude passiva em relação a qualquer dos lados dos balanços dos bancos*”.

Sem desejar avançar nos argumentos da autora, é necessário destacar sua rejeição à aplicabilidade dos modelos de equilíbrio competitivo nos mercados financeiros, devido a várias especificidades destes, a exemplo da presença do *risco moral*, associado a expectativa de vida indefinida dos demandantes, o que torna a demanda por crédito infinita. Em relação à oferta embora existam modelos robustos de avaliação de risco, há numerosas fontes de erro de avaliação, incluindo a própria estimativa de *risco moral* (Chick 1994, p. 16).

A consequência macroeconômica do comportamento do mercado de crédito é a possibilidade de crises bancárias recorrentes. Isso porque os bancos têm grande poder sobre a oferta monetária e de empréstimos os quais não se relacionam, muitas vezes, com um novo fluxo de renda, fundamental à garantia de sua liquidez, como supõe a literatura convencional. Dito de outra forma, no mundo contemporâneo, parte dos ativos de crédito estão associados ao financiamento de posições nos mercados futuros e em contratos de derivativos, cujo retorno, e, portanto, a solvência desses créditos, dependem de apostas sobre o comportamento futuro dos fundamentos macroeconômicos que quando se modificam são capazes de afetar o valor corrente de boa parte dos ativos, incluindo aqueles objeto da concessão de crédito.

Minsky destaca que embora as crises e os ciclos econômicos sejam inerentes ao capitalismo, não se pode ignorar o papel das instituições, usos e políticas na significância desses movimentos, sobretudo no sistema financeiro.

Further, the financial instability theory points out that what actually happens changes as institutions evolve, so that even though business cycles and financial crises are unchanging attributes of capitalism, the actual path an economy traverses depends upon institutions, usages, and policies (Minsky, 2008, p. 194).

Destaquemos aqui as relações que Minsky estabelece, de um lado, entre o nível de concorrência, seus efeitos sobre o tamanho da firma e a magnitude dos investimentos, e do outro, as transformações ocorridas no sistema de crédito, de forma a atender tais demandas.

Segundo ele a dinâmica atual da economia leva a que parcela considerável dos financiamentos esteja atrelada a ativos que não se transmitem integralmente, durante o ciclo de produção e realização do produto, como se dava anteriormente. Os empréstimos superam em muito os fluxos de caixa corrente, uma vez que eles estão comprometidos com vários ciclos de produção, requerendo, assim, o permanente refinanciamento, o que torna o passivo dependente dos fluxos de caixa de longo prazo e das condições de refinanciamento futuras definidas pelos bancos⁸, isso resulta em [...] “uma falta de sincronização entre pagamentos contratuais de dívidas e recebimentos operacionais [...]” Minsky (2008, p. 222).

O fluxo de caixa do ativo de capital, descontado a uma dada taxa média de remuneração dos ativos concorrentes, deverá gerar um valor igual ao preço de demanda do investimento. Na medida em que o investimento envolve financiamento bancário, a referência, tanto do empresário, quanto do banco deve ser a taxa de juro praticada, portanto o fluxo de caixa passa a ter como referência a taxa de juro praticada⁹. Esse valor presente assegura um preço que permite a negociação dos ativos de capital, na forma de hipotecas, assim como seu desdobramento em demais ativos financeiros, negociáveis, tanto pelo proprietário do bem de capital, quanto pelo banco detentor do contrato de empréstimo. Isto faz com que o investimento se torne um fenômeno financeiro como destaca Minsky (2008).

⁸ Registre-se que nos mercados financeiros das economias avançadas os contratos de crédito se caracterizam pela adoção de cláusulas de repactuação semestral que possibilitam a revisão de muitas delas, inclusive a taxa de juros, em função de flutuações nos fundamentos macroeconômicos.

⁹ Não se está ignorando o conceito de custo de oportunidade, em um mundo com amplo leque de instrumentos financeiros, como alternativa de ganho aos ativos de capital. O que se destaca aqui é o fato deste ser um custo implícito, enquanto a taxa de juro da obrigação contratual é explícita.

As transformações no mercado de crédito são provocadas também pelo acirramento no nível de concorrência bancária. Os bancos ao tempo em que financiam o ciclo de produção e o investimento nos diversos mercados de bens e serviços, desenvolvem seu negócio com o objetivo de gerar lucros, através da combinação de estruturas de ativos e passivos. Esse lucro é gerado, principalmente, por diferenciais de taxas de juro, entre fundos aplicados e captados. Os ativos se constituem de diversas categorias, implicando taxas de juros fixas, flutuantes, de curto e longo prazo, com graus distintos de liquidez e risco. Já os passivos que lastreiam essas operações são os depósitos a vista, as diversas modalidades de depósitos remunerados e outras obrigações, além do patrimônio líquido.

Diante dessa concorrência acirrada os bancos desenvolvem estruturas ativas e passivas bastante instáveis, à medida que se relacionam com os resultados incertos de vários ciclos de produção futuros, passando a depender, assim, de instrumentos colaterais cujo valor corrente é também afetados pelo nível de incerteza que domina o futuro.

Essa instabilidade passa a ser algo latente devido à forma como operam os bancos, ou seja, necessitam ampliar o tamanho de seu balanço de modo a obter lucros crescentes e assim, aumentarem a rentabilidade sobre o patrimônio líquido. Esse processo denominado de alavancagem, razão entre total de ativos e patrimônio líquido, torna-se fundamental ao desempenho bancário, no mundo moderno.

Sintetizando, o efeito desestabilizador do sistema bancário, provocado pela busca crescente de lucro e valorização da riqueza do acionista, é muitas vezes acentuado, segundo Minsky, devido ao papel, muitas vezes equivocados da autoridade monetária. Esse equívoco manifesta-se quando, em momentos de crise, a rede de proteção do sistema financeiro é ampliada, garantindo liquidez a instituições que não fazem parte do sistema de reservas. Outro ponto destacado é o risco moral, advindo do elevado patamar de seguro oferecido aos detentores de obrigações bancárias, tornando-os negligentes em relação práticas bancárias e a elevada alavancagem de seus balanços.

However, because of deposit insurance and the merger technique of dealing with distressed banks, depositor surveillance has disappeared (Minsky, 2008, p. 282).

Em relação a questão regional, a literature tem enfatizado, predominantemente, as questões ligadas ao lado real da economia, a exemplo do nível de renda, estrutura produtiva, fluxos de mercadorias e de poupança inter-regionais, padrão de acumulação de capital, entre outros, na explicação do processo de desenvolvimento desigual.

Embora não ignoremos a predominância da demanda agregada — do investimento, em particular — e da produtividade do trabalho, dentre outros, no crescimento econômico, não podemos desconsiderar o papel desempenhado pelos fluxos financeiros e pelo sistema bancário nesse processo. Isso se torna mais verdadeiro à medida que a teoria tem demonstrado que a oferta monetária não é algo sob o controle absoluto da autoridade monetária e sim, o resultado de uma interação dinâmica entre agentes econômicos, em resposta à política monetária, fazendo com que a criação de moeda seja parte do processo econômico. A admissão dessa causalidade no agregado, deveria levar a sua aceitação, nas discussões regionais.

Até mesmo alguns economistas heterodoxos, que não adotam o princípio da moeda exógena, acabam não problematizando essa questão nas análises regionais, o que leva a um mal-entendido quanto à aceitação da neutralidade da moeda, portanto sua irrelevância na explicação do desenvolvimento desigual entre regiões.

A análise de modelos heterodoxos que lidam com a questão das desigualdades regionais e que assumem processos cumulativos que tendem a acentuar essas desigualdades ao invés de reduzi-las, como postula a teoria clássica e neoclássica, nos leva a observar que, basicamente, estas análises concentram-se na esfera real da economia. Esse fato não demonstra que os problemas financeiros não são levados em conta, mas que a concepção do sistema financeiro [...] tende a tornar irrelevante o papel da esfera financeira, uma vez que seu papel é eminentemente acomodativo (Amado 1998, p. 77).

Voltando à questão do mal-entendido, observa-se que a aceitação da moeda como endógena, em nível regional, não impede que tais economistas desprezem seus efeitos sobre as variáveis reais. Isso ocorre devido ao fato de ser depositada excessiva confiança na plena mobilidade de capital, levando esses economistas a admitirem que os fluxos monetários

inter-regionais refletem, perfeitamente, as diferenças regionais do lado real da economia.

Não se pode negligenciar os efeitos monetários sobre o lado real da economia, tanto em nível nacional quanto regional, principalmente se considerarmos que há fatores como a preferência pela liquidez, grau de informação disponível e estágio de desenvolvimento do setor financeiro, que dado os processos históricos de cada região apresentam graus diferenciados, afetando a oferta regional de crédito.

Os pós-keynesianos que analisam a oferta monetária e de crédito regional, têm-se utilizado das contribuições das teorias da *causação circular e cumulativa* e da *dependência* para explicar o porquê da impossibilidade dessas duas variáveis nominais assumirem dinâmicas semelhantes nas economias regionais.

A importância da teoria da *causação cumulativa* de Myrdal, combinada com as contribuições oriundas de Hirschman para o estudo das desigualdades regionais e da moeda, decorre de sua essência, ou seja, da ideia da existência de uma tendência das forças que atuam sobre um dado processo social a reforçarem o desequilíbrio, em vez de contrabalançá-lo, dada a existência de um conjunto de diferenças iniciais, favoráveis ou desfavoráveis, no caso de uma região desenvolvida e outra atrasada. Assim uma região desenvolvida, possivelmente em razão da dotação de recursos naturais, ou posição geográfica favorável, teve o desenvolvimento de certas atividades estimulado, atraindo força de trabalho e capital, que geraram economias de escala e maior produtividade relativa dos fatores. Contrariamente, uma segunda região, não tão agraciada em recursos naturais, é funcional à primeira por lhe propiciar mercado, o que reforçaria um movimento de aprofundamento das desigualdades.

Growth itself allows dynamic economies of scale to be reaped in a variety of contexts, leading to faster productivity growth, which makes it even harder for other regions to compete (Dow, 1987a, p. 76)

Já a teoria da *dependência* enfatiza o processo de desenvolvimento capitalista como o fator capaz de gerar o desenvolvimento desigual entre regiões, levando à subordinação de uma região mais desenvolvida a outra, ocasionando o *processo de subdesenvolvimento*. Esta subordinação tem como elementos fundamentais a orientação dos investimentos e

seu financiamento nas economias periféricas, ditado pelas necessidades de acumulação no centro, tornando as primeiras especializadas em matérias primas e até alguns poucos produtos industrializados, necessários ao dinamismo das economias centrais, assim como disponibilizando mercados para sua indústria diversificada.

“Development” of peripheral regions occurs as a result of investment from the central regions that is designed to generate a surplus; it is the form that this investment takes which ensures continued dependency and underdevelopment (Dow, 1987a, p. 78).

As análises apoiadas nessa última teoria, afirmam que a diferença na oferta de crédito não seria apenas guiada por diferenciais de taxa de retorno dos investimentos, em relação à taxa de juro, mas, também, pelo papel desempenhado pela economia subdesenvolvida, na qual os investimentos são orientados, preponderantemente, para gerar um excedente aos capitais do centro. Em razão de tal relação, os investimentos orientados a partir do centro tendem a ter preferência na concessão de crédito, em relação aos investimentos orientados pela demanda local. Esse comportamento torna-se mais evidente na medida que o setor financeiro está plenamente conectado com a economia central e mais, se seu centro de decisão encontra-se nela.

Power over the provision of finance is important enough if there is some way in which investment finance is less readily available to borrowers in the peripheral regions, or if its availability is biased towards particular types of industry [...] (Dow, 1987a, p.78)

Associado ao desequilíbrio regional dos fluxos financeiros ou ao seu direcionamento às atividades da periferia, que se subordinam à dinâmica do centro, os autores pós-keynesianos incorporam à análise da moeda e do crédito, as contribuições originais de Keynes sobre a incerteza e a consequente preferência pela liquidez.

A existência de elementos estruturais que provocam uma maior incerteza, e, portanto, maior volatilidade nos ciclos dos negócios em regiões periféricas resulta em uma maior preferência pela liquidez nestas, em

comparação as regiões centrais, com efeitos sobre o nível de liquidez e de crédito.

Dentre os elementos que geram maior incerteza, tem-se, inicialmente, a informação precária (tanto em volume quanto em qualidade), dificultando a avaliação do retorno esperado de um ativo e, portanto, do seu valor presente o que tende a estimular a preferência pela liquidez como o refúgio adequado à possível perda de capital. Essa situação está presente também quando se trata de regiões, levando a que os agentes da periferia retenham relativamente mais ativos do centro, como proteção contra a incerteza — visto que seus emitentes geram maior volume de informações e o ambiente econômico é mais monitorado —, em detrimento dos ativos da periferia. Essa realidade contribui para a limitação da oferta monetária e de crédito regionais, por duas razões. Inicialmente, pela desconfiança em relação ao valor futuro dos ativos locais; em seguida, pela saída líquida de reservas da região, afetando o multiplicador e o multiplicando bancário.

Thus the higher liquidity preference of Periphery residents will be met by attempts to hold Centre assets, thereby further driving down the price of Periphery assets relative to that of Centre assets, and increasing the incidence of capital loss on them. The result is added reason for financial institutions to make credit more readily available to concerns in Centre than in Periphery (Dow, 1987 a, p. 84).

À medida que os bancos, exemplo dos demais agentes econômicos, não estão imunes ao fenômeno da incerteza, na tomada de decisões, tenderão a buscar ativos de menor risco e com possibilidade de menor perda de valor, em momentos de declínio dos ciclos econômicos, o que afeta o crédito. Mais uma vez é necessário destacar que esse fenômeno, também, interfere no comportamento regional do sistema bancário.

A existência de um sistema bancário formado, predominantemente, por rede de agências de bancos nacionais, ou por bancos regionais é algo que diz respeito ao desenvolvimento das instituições, porém seus efeitos se mostram controversos como será visto.

Em geral, os bancos locais, com atividades concentradas na periferia tenderão a apresentar uma maior preferência pela liquidez, em razão da

maior dificuldade em reter reservas¹⁰ e ao maior custo para obtê-las. Já as agências de bancos nacionais, ainda que possam contar com reservas centralmente administradas, portanto, relativamente independentes dos fluxos financeiros locais, estão submetidas às especificidades da economia local e ao distanciamento em relação aos demandantes de crédito, caso exista pouca autonomia decisória das agências, na concessão deste. Em outras palavras os bancos nacionais também são afetados pela incerteza, levando-os à preferência pela liquidez, devido ao distanciamento e a assimetria da informação, questões menos observáveis em relação aos bancos locais.

A suposição prevalente é que bancos que operam redes nacionais de agências praticariam uma oferta local perfeitamente elástica, a uma taxa de juros pouco superior à nacional (dado ao maior grau de risco de solvência e a incerteza) que os bancos locais. Dow destaca que a despeito dos bancos que operam redes nacionais de agências apresentarem certa liberdade em relação à sua base local de depósitos, comparativamente aos bancos locais, suas agências tendem a apresentar diferenciados graus de preferência pela liquidez, em razão de fatores que geram maior incerteza em uma região que outra, a exemplo da maior volatilidade da renda, decorrente da excessiva especialização da economia regional, maior taxa de inadimplência, grau relativamente maior de falência dos negócios locais etc.

Although a low regional deposit base would not necessarily mean less regional credit, it might mean a higher regional liquidity preference on behalf of the national banks and this, in turn, will be the factor which will constrain the regional extension of bank lending (Dow & Fuentes, 1997, 914).

Ainda que os bancos nacionais possam atenuar a limitação regional da oferta de crédito, praticando uma taxa de juro regional superior à nacional, algum limite é imposto, na forma de racionamento, à medida que

¹⁰ A capacidade de um banco de reter reservas, está associada ao seu tamanho e sua rede de agências, portanto, quanto maior a concorrência bancária menor será a capacidade de retê-la. Segundo Paula (1999), Tobin desenvolve esse conceito, em seu livro *The Commercial Banks as Creators of Money*, para criticar a visão da firma bancária, até então, que admitia uma elasticidade da oferta monetária, condicionada apenas pela demanda, e um nível mínimo de reservas por precaução ou imposição legal.

a agência enfrente uma taxa de crescimento dos depósitos, aquém da taxa de crescimento dos créditos concedidos. Tal situação possivelmente traduz um contínuo vazamento de reservas que se refletirá nas expectativas em relação ao crescimento da renda e, portanto, no retorno dos novos créditos.

Nevertheless, weak deposit growth relative to credit expansion is an indicator of the state of the local economy. A low bank multiplier for a particular branch may thus result in limitations on credit creation imposed by the Head Office (Dow, 1987 b, p. 21).

Como foi visto os bancos locais embora apresentem menores custos de acesso as informações sobre o ambiente de negócios onde atuam, e trabalhem com padrões de análise de crédito mais aderentes a esse ambiente, têm mais dificuldades em reter reservas e obtê-las a um custo compatível com o retorno esperado de um novo crédito. Já os bancos nacionais que operam redes de agências, ainda que contem com reservas administradas centralmente, estão submetidos às mesmas razões de maior incerteza da economia local, e a possibilidade de verem suas reservas crescerem a uma taxa menor que a dos novos créditos concedidos, o que representa um problema potencial, para o retorno desses.

Essas considerações não eliminam a importância do desenvolvimento do mercado financeiro local, visto que é esse processo que permite a diversificação de instrumentos financeiros, a formação de mercados para diversos ativos, dando liquidez aos mesmos, e facilitando, em última instância, a concessão de crédito.

Vale salientar que, a despeito de mencionarmos dentre os elementos que diferenciam regionalmente a incerteza, apenas aqueles referentes ao ambiente externo, (agregados regionais), a própria análise do mutuário e de seu projeto, a apesar do uso de modelos formais que visam estimar o risco, comporta graus de subjetividade na estimação de muitas das variáveis que compõem o modelo, fazendo com que estes incorporem certo grau de incerteza, na avaliação do crédito. Em outras palavras a incerteza está presente, tanto na avaliação do desempenho esperado da economia regional, quanto na análise do mutuário e do objeto da concessão de crédito.

Uma última discussão a ser colocada, dentre aquelas sugeridas pelos pós-keynesianos, é quanto a disponibilidade regional do crédito, ao longo do ciclo econômico. Eles enfatizam que não se trata de uma tendência de

perda de participação das regiões periféricas, no longo prazo, na distribuição do crédito, mas sim uma maior instabilidade do crédito, nessas regiões, ao longo do ciclo econômico, quando comparado as regiões centrais.

However, Post Keynesian theory does not claim long-run decreases in regional credit shares by peripheral regions. Rather it claims unstable patterns in regional credit creation in the sense that credit creation can fuel expansions and enhance recessions generating greater instability (Dow & Fuentes 1997, 915).

Pode-se concluir que a preferência pela liquidez, ao afetar, tanto a demanda, quanto a oferta de crédito, dificulta uma avaliação, por exemplo, se a expansão da razão depósitos/empréstimos reflete a maior preferência pela liquidez dos bancos ou se seria uma decorrência da retração da demanda por crédito, em resposta a um ambiente de maior incerteza.

Breve comentário sobre a trajetória do BNDES

O atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES¹¹, foi criado em 1952, como parte das sugestões da Comissão Mista Brasil Estados Unidos – CMBEU, destinadas à promoção do desenvolvimento do país e a superação dos chamados *pontos de estrangulamento*. Administrando o *Fundo de Reaparelhamento Econômico – FRE* (BNDES, 2012, p. 16 e 21),¹² a atuação inicial do BNDE esteve voltada ao financiamento da modernização e ampliação da infraestrutura econômica, com base na seleção e avaliação de projetos que contribuíssem para tal fim.

Tal ênfase visava, sobretudo, financiar a expansão da oferta de energia e dos meios de transporte no país, em um momento em que a geração de energia e o sistema ferroviário passavam a contar com investimentos estatais, visando solucionar o problema do subinvestimento que gerava os famosos *pontos de estrangulamento*.

¹¹ Inicialmente, o Banco denominava-se BNDE sem o S de social, incorporado em 1982, quando este ampliou sua atuação, incluindo fundos e programas destinados aos segmentos do pequeno agricultor, à micro-empresa e às atividades empreendidas por organizações sociais.

¹² Esse fundo idealizado pela CMBEU, contava com linhas de crédito abertas pelo BIRD e o EXIM-BANK norte-americano que exigiam uma contrapartida de recursos nacionais que foram constituídos por um adicional sobre o Imposto de Renda. Além desses recursos, foi estabelecida a obrigatoriedade de os depósitos das reservas técnicas das companhias de seguro e capitalização serem aplicadas nesse fundo.

Visando estimular o setor produtor de máquinas e equipamentos, criou-se, em 1966, a Agência Especial de Financiamento Industrial – FINAME, vinculada ao BNDE, cujo objetivo era a concessão de financiamento, em condições diferenciadas, segundo o grau de conteúdo nacional do equipamento. Em seguida, para dar amplitude aos financiamentos de compra e venda de máquinas e equipamentos, foi instituída uma ampla rede nacional de agentes, estendida, posteriormente, para outras modalidades de operações do Banco (BNDES 2002 e NAJBERG 2002). Essa rede era formada, fundamentalmente, pelas instituições do sistema bancário brasileiro, então sob intenso processo de transformação.

Pode-se identificar quatro períodos, em relação à composição e grau de segurança das fontes de recursos dessa instituição. Inicialmente, da sua constituição até 1964, o FRE lhe assegurava por Lei o adicional instituído sobre o IR. Entre 1965 e 1974, há uma grande instabilidade, devido à extinção do FRE, passando o Banco a depender de recursos definidos na Lei Orçamentária Anual. Entre 1974 e 1988 a gestão dos recursos do PIS/PASEP é atribuída integralmente ao BNDES que passa a dispor de uma maior capacidade de oferta de crédito. Uma nova limitação é imposta pela Constituição de 1988, a qual poderia corresponder a uma quinta fase.¹³

Embora não seja nosso objetivo a discussão dos problemas relacionados ao padrão de industrialização e a respectiva estrutura de financiamento que se vai conformando, desde o processo de substituição de importações, alguns comentários se fazem necessários. A justificativa é que nosso tema se relaciona à forma de operação do BNDES, e essa instituição, desde sua criação, se encontra fortemente vinculada aos arranjos institucionais de financiamento da acumulação de capital. Deve-se destacar, entretanto, que nossa discussão não diz respeito às controvérsias teóricas sobre relevância dessa agência no financiamento da acumulação de capital, tema muito trabalhado na literatura econômica brasileira como mencionamos na introdução, mas suas relações com o sistema financeiro nacional.

A especificidade do padrão de industrialização de uma dada economia, como afirma Corrêa (1996, p. 86), [...] é elemento fundamental para compreensão do arranjo institucional básico de uma dada estrutura de financiamento [...].

¹³ A Constituição de 1988 instituiu Fundo de Amparo do Trabalhador – FAT, formado com os recursos do PIS/PASEP, cuja aplicação preferencial era o custeio do seguro desemprego, cabendo, a partir de então, ao BNDES 40% do montante.

Sua argumentação é que não se pode pensar, de forma abstrata, a estrutura de financiamento que se vai conformando, pois esta depende do padrão de industrialização, que, por sua vez, está subordinado ao pacto que se estabelece, entre frações de classes, para o qual a ação do estado é imprescindível na determinação do rumo do desenvolvimento, cujo padrão, a partir de 1930, passa a ser a industrialização, no caso brasileiro. Nessa perspectiva, a institucionalização de uma dada estrutura de financiamento que pressupõe relações entre público e privado vai se conformando de acordo com os vários estágios de industrialização, que caracterizam a nossa industrialização tardia, decorrente da composição dos interesses de frações de classe, coordenada pelo estado.

Por essa vertente de análise, pode-se afirmar que o primeiro estágio da industrialização brasileira, caracterizado por um padrão tecnológico que apresentava pouca indivisibilidade do capital, pouca intensidade deste, além do perfil de concorrência vigente,¹⁴ não exigia uma estrutura de financiamento complexa. Essa realidade era perfeitamente compatível com um setor financeiro nacional, dominado pelos bancos comerciais que tinham como principal produto a oferta de crédito de curto prazo.

Um aspecto a destacar sobre os bancos nacionais em franca expansão, tanto em número de sedes, quanto rede de agências, é a magnitude e o perfil de suas reservas que refletem o pouco desenvolvimento do mercado financeiro, resultando na inexistência de substitutos financeiros à moeda (Corrêa, 1996, p. 93).¹⁵

O problema do financiamento do investimento vai se manifestando à medida que a industrialização avança para os bens duráveis, insumos industriais e bens de capital, ao longo do Plano de Metas. Ainda assim, em um primeiro momento, alguns investimentos são viabilizados por empresas públicas, com recursos fiscais e financiamento externo garantidos com o aval do Tesouro.

Nesse bojo surge o BNDES que, como dissemos, direciona suas aplicações para o setor público, estabelecendo-se, desde então, uma divisão de tarefas entre o capital privado e estatal. A importância do capital estatal

14 O tipo de concorrência, na maioria da indústria, ainda não impôs o fracionamento do capital às empresas nacionais, de modo que estas permanecem familiares.

15 A autora chama atenção para o pouco controle das reservas bancárias por uma autoridade monetária incipiente, assim como, para a pouca relevância de títulos públicos, que, em sistemas financeiros maduros, devido à combinação de baixo risco e elevada liquidez, são relevantes na composição das reservas.

na acumulação resulta da ausência de um processo de consolidação do capital privado nacional, capaz de dar conta desses investimentos e dos respectivos mecanismos de financiamento. Assim a industrialização vai ocorrendo, em alguns segmentos industriais com pouca indivisibilidade de capital e mercados de concorrência menos acirrada, financiada pelo sistema bancário vigente, auxiliado pela inflação que ao assegurar excelentes margens de lucro, garantem o financiamento interno complementar.

Um *salto qualitativo* na dinâmica da acumulação, como salienta Corrêa, apresentava sérias dificuldades pela incompatibilidade dos requerimentos técnico-financeiros dos novos capitais, com as condições internas de acumulação. Dito de outra forma, não havia um grau de competição capitalista no país que impusesse um processo de concentração e centralização de capitais, capaz de induzir condições de financiamento compatíveis com uma nova dinâmica em curso. A solução necessária a esse *salto qualitativo* exigirá a associação do Estado brasileiro ao capital estrangeiro, de modo a assegurar a diversificação industrial e o avanço para setores de bens duráveis, mais intensivos em capital.

Para ultrapassar as barreiras tecnológicas e financeiras envolvidas na implantação dos novos setores é necessária não só a articulação com o Estado, como também com o Capital Estrangeiro (Corrêa, 1996, p. 118).¹⁶

Embora o sistema bancário pouco tenha se modificado no decorrer desse processo, isso não representou obstáculo à obtenção de elevadas taxas de investimento e ao êxito do Plano de Metas. O problema do financiamento se manifesta à medida que os investimentos se diversificam e as relações intersetoriais se ampliam surgindo, então, uma necessidade de mecanismos de financiamento compatíveis com a esperada expansão do mercado de bens duráveis. Em particular tornam-se necessários mecanismos de financiamento que assegurassem a possibilidade de endividamento das famílias e o financiamento não inflacionário do setor público, que ampliara bastante suas funções econômicas.

¹⁶ Corrêa salienta em outro contexto, mas aqui também é importante, o concurso das políticas monetária e, sobretudo, cambial. Outro aspecto nada trivial, que merece ser salientado, é o fato desse padrão de industrialização ocorrer, simultaneamente, ao processo de reconstrução europeia e do Japão, que por questões de geopolítica norte-americanas exigirão sua quase absoluta atenção.

Vale mencionar a incapacidade das reformas monetárias, bancária, e do mercado de capitais, implementadas a partir de 1964, alcançarem os objetivos de constituir estruturas de financiamento de longo prazo. Segundo Corrêa (1996) isso se devia ao diagnóstico do problema do financiamento, assumido pelos formuladores das reformas. Esse diagnóstico salientava que o problema do financiamento do desenvolvimento resultava de um processo inflacionário que, na ausência de instrumentos que assegurassem proteção ao valor dos ativos financeiros, levava a uma busca por ativos físicos, ou moeda estrangeira. Um segundo problema era a excessiva presença do estado, controlando o financiamento do investimento com o uso de fontes de captação ineficientes, pelo fato de dependerem institucionalmente de fontes fiscais que, em um ambiente de déficits orçamentários, resultava em financiamento por emissão monetária.

A argumentação de Corrêa é a de que o problema estrutural do financiamento do desenvolvimento não seria resolvido com a estabilização monetária, criação simultânea de mecanismo de convívio com a inflação (correção monetária), e uma reforma monetária e financeira. Isso porque a questão não era de *desajustes*, mas sim de *impossibilidade do sistema financeiro* se envolver com a acumulação de capital.

[...] podemos afirmar que o financiamento de investimentos que exigem enormes magnitudes de capital e envolvem grandes indivisibilidades não são respondidos pelo sistema financeiro do país a partir de capitais nacionais, não por uma questão de desajuste, mas sim de impossibilidade (Corrêa, 1996, p. 143).

A essência da argumentação é que a forma como a articulação do estado promoveu o *salto qualitativo* da acumulação — através de capitais internacionais —, ante as razões que impediam o protagonismo dos capitais nacionais, resultou na manutenção da estrutura financeira de então. A conclusão é que a incapacidade dos capitais nacionais liderarem o novo padrão de acumulação torna o sistema de financiamento dispensável para os investimentos, liderados pelo capital internacional. Em segundo lugar, o papel nada desprezível dos bancos comerciais, pouco a pouco, forçaram as reformas em direção aos seus interesses, via um intenso processo de fusões

e formação de conglomerados que vincularão os bancos de investimento ao seu controle.¹⁷

Essa forma alternativa de entendimento do problema do financiamento não deve sugerir o desconhecimento de algumas mudanças que contribuíram para um novo ciclo de crescimento, conhecido como o *milagre econômico*, ainda que este não apresente sustentabilidade, conforme já analisado, em vários trabalhos. Estamos nos referindo aqui ao significativo papel do financiamento do consumo de bens duráveis, pelas famílias, aos mecanismos de financiamento habitacional e à instituição de um mercado de títulos da dívida pública que alargou muito o potencial de financiamento do estado, além de criar um espaço de valorização financeira do excedente.

Segundo Ferreira a experiência do desenvolvimento financeiro brasileiro, ainda que não seja *sui generis*, apresenta algumas especificidades em relação às internacionais, devido à forma de intervenção estatal, o que implica reconhecer que, em maior ou menor grau, esta esteve presente, nas demais experiências (Ferreira, 1995, p. 117/108).¹⁸

Pode-se admitir que a síntese exposta aqui fornece, em boa medida, uma explicação para a pouca relevância de alguns instrumentos financeiros, ainda hoje entre nós, e que a solução para tal dificuldade, seguindo a concepção de Corrêa (1996) envolve um conjunto de ações articulando o estado e a sociedade.¹⁹

17 As reformas inspiravam-se no modelo norte-americano à época caracterizado pela segmentação dos mercados, forte regulação exercida pelo FED, e relevância dos bancos de investimentos. Estas instituições, no caso brasileiro deveriam ter papel relevante, contando para tanto com a participação de congêneres estrangeiros, e atuariam promovendo a abertura do capital das empresas nacionais, convertendo *finance* em *funding*.

18 O autor destaca o modelo anglo-saxão, apoiado no mercado de capitais, o modelo francês e japonês, apoiado na garantia de liquidez dos títulos de crédito bancário, pela autoridade monetária, e o modelo alemão de forte vínculo entre o capital bancário e industrial.

19 Só uma articulação social ampla fundada em um projeto de longo prazo poderia assegurar a diversificação do capital nacional, com a incorporação por este do estado da arte, no processo de produção. Isso envolveria, necessariamente, políticas na área educacional, de C&T, industrial, de comércio exterior e de modernização dos mercados financeiros, como fizeram alguns países asiáticos.

Análise dos dados

Descrição das Variáveis

Nessa seção apresentaremos alguns indicadores que foram construídos com o objetivo de ilustrar a distribuição espacial das operações de repasses do BNDES e o comportamento bancário, conforme análise contida nas próximas seções. Serão descritos apenas aqueles que não são autoexplicativos.

O primeiro indicador é a participação dos financiamentos, através de repasses, em um dado município, em relação aos financiamentos totais, por repasses, praticados por esse Banco de Desenvolvimento, em um dado ano. Os dados serão apresentados para os anos extremos da série, ou seja, 2002 e 2012.

Dentre os fatores que expressam o comportamento bancário, a preferência pela liquidez surge como o mais relevante, devido sua importância na determinação da oferta de crédito, segundo as análises pós-keynesianas. Essa variável, em geral, é representada pela razão entre os depósitos à vista e o total de crédito, em detrimento da razão entre as reservas de maior liquidez e saldos de crédito.²⁰

A incerteza bancária, elemento fundamental no comportamento defensivo da busca por ativos mais líquidos, foi expressa, em nossa análise, como o coeficiente de variação das provisões, ou seja, a razão entre o desvio padrão anual das provisões e seu valor médio.²¹

20 A inconveniência do uso das reservas se deve ao fato da gestão dessas se realizarem centralmente, e não ao nível da agência. Segundo, apesar do enorme giro dos depósitos à vista no curto prazo, estes mantêm, no longo prazo, uma relação relativamente estável com a renda. Como consequência em situação de maior incerteza, principalmente decorrente de choques exógenos, há uma elevação da razão depósitos à vista crédito, sobretudo pela recomposição dos ativos, muito mais sensíveis aos fundamentos macroeconômicos.

21 Existem trabalhos nacionais que buscam construir proxies da incerteza utilizando, por exemplo, o grau de volatilidade das taxas de juros a termo, o comportamento do preço no mercado futuro de um ativo relevante, ou mesmo, o índice da bolsa de valores e sondagens empresariais (Costa Filho, 2014; Ferreira, Oliveira, Lima & Barros, 2018). Em nível de município quaisquer desses indicadores mostram-se inexecutáveis.

Desempenho das Operações Indiretas

A análise das relações do BNDES com o SFN, serão apoiadas nos dados das operações indiretas, no período 2002/2012, obtidas no *site* desse Banco.

Durante boa parte desse período a economia brasileira apresentou um razoável dinamismo da taxa de investimento, medida pela variação anual da formação bruta de capital fixo. Após uma queda de 13%, em 2003, explicável, possivelmente, pela incerteza decorrente da mudança de governo e da necessidade de dar respostas aos mercados financeiros — a exemplo da forte elevação da taxa SELIC ao longo de 2003 —, as taxas de investimento se elevam, entre 2006 e 2008, com um consistente aumento ao redor de 10% (Tabela 1). Nesse período de consistente aumento da formação bruta de capital, os desembolsos do Sistema BNDES, exceto no ano de 2006, respondem com taxas de crescimento ainda maiores. Como consequência a participação dos desembolsos do Sistema BNDES na formação bruta de capital fixo eleva-se de uma média de 12,6%, no período 2002 e 2007, para o patamar de 21%, no biênio 2009/2010 (Tabela 1). Essa participação superior a 20% em 2009 e 2010 foi resultado de uma decisão de política econômica, com a criação de estímulos ao investimento, incluindo taxa fixa de juros com maior subsídio embutido.

Esses índices, aparentemente baixos, merecem ser qualificados, uma vez que a Formação Bruta de Capital contempla a totalidade dos investimentos, incluindo os públicos, do segmento imobiliário da construção civil, que tem um peso considerável nesse agregado, dentre outros. Assim, uma desagregação da Formação Bruta de capital, considerando-se apenas os investimentos financiáveis pelo BNDES, possivelmente, ilustraria uma participação ainda maior.²²

²² Vale ressaltar que as estatísticas de formação bruta de capital, contemplam investimentos que não representam, necessariamente, ampliação da capacidade de oferta empresarial de bens e serviços, implicando em que não sejam financiáveis pelo BNDES, conforme suas normas. Além disso, uma parcela desses financiamentos representa aporte de capital de giro. A primeira consideração leva a subestimação do peso do BNDES no financiamento dos investimentos empresariais, enquanto a segunda contribui para a superestimação.

Tabela 1. Taxas de Crescimento da Formação Bruta de Capital, dos Desembolsos do Sistema BNDES e Participação dos Desembolsos do Sistema BNDES na Formação Bruta de Capital 2002/2012 em %

Ano	Taxa de Crescimento Anual		Participação dos Desembolsos na Formação Bruta de Capital
	Formação Bruta de Capital	Desembolsos do Sistema BNDES	
2002	-	-	14,02
2003	-13,22	-27,24	11,76
2004	8,71	8,64	11,75
2005	2,97	11,23	12,69
2006	10,11	7,39	12,38
2007	12,37	20,36	13,26
2008	10,73	25,93	15,07
2009	3,71	47,34	21,42
2010	18,76	17,04	21,11
2011	4,11	-24,05	15,40
2012	4,39	6,02	15,64

Fonte: BNDES, IBGE, IPEA/DATA e Fundação Getúlio Vargas.

Nota: Valores deflacionados pela média anual do IGP-DI – preços de 2012.

Elaboração do autor.

Nos anos de 2002 e 2003 em que ocorreu baixo crescimento e até de queda do produto, houve um incremento da participação das chamadas operações indiretas, através de agentes e a consequente redução das operações diretas (Tabela 2).²³ Vale salientar que, apesar da pequena taxa de crescimento das operações indiretas (Tabela 3), sua participação se eleva para aproximadamente 63% em 2004 (Tabela 2), caracterizando um período, possivelmente, de investimentos atomizados e de baixo valor. À medida que a economia voltou a crescer de forma consistente, período 2005 a 2010, a participação das operações diretas elevou-se até alcançar 57%. Esse fato se deveu, entre outras razões, à implementação de um

²³ Por questão de disponibilidade de dados que permitissem uma comparação, o critério utilizado aqui é de aprovação que representa uma etapa anterior à contratação e ao desembolso. Lembrando ainda que em muitas operações os desembolsos não são realizados em parcela única.

pacote de investimentos estruturantes, de grande magnitude, financiados diretamente pelo BNDES. De novo esse elevada participação das operações diretas em 2009 não correspondeu a uma reduzida taxa de crescimento das operações indiretas que pelo contrário cresceram 34% nesse ano (Tabela 3). Com a perda de ritmo do crescimento a partir de 2011 a distribuição das operações tendeu a se equilibrar.

Tabela 2. Participação Percentual das Operações Diretas e Indiretas, no Total das Aprovações do Sistema BNDES(1)

Ano	Direta	Indireta
2002	56,88	43,12
2003	45,59	54,41
2004	37,17	62,83
2005	50,96	49,04
2006	56,74	43,26
2007	55,46	44,54
2008	55,08	44,92
2009	56,79	43,21
2010	40,43	59,57
2011	47,64	52,36
2012	50,45	49,55

Fonte: BNDES

Nota: (1) Apenas nas linhas FINEM FINAME E BNDES Automático.

A presença das operações de maior valor nessa instituição de fomento implica uma concentração de risco, contrariamente ao que acontece nos grandes bancos que tendem a operar com menores valores por contrato, podendo, assim, diluir o risco. Um segundo aspecto é que as operações através dos agentes tendem a ser, predominantemente, aquelas destinadas à aquisição de máquinas e equipamentos, em muitos casos um único item, o que torna a análise da operação menos complexa e mais rápida, implicando menores custos.

Outro comentário importante diz respeito à razão entre os créditos com recursos livres e os de repasses do BNDES que apresenta um consistente declínio entre 2005 e 2010 (Tabela 3). Esse declínio torna-se compreensível ao se comparar as elevadas taxas de crescimento dos repasses,

com as de concessões de crédito com recursos livres, medidas em termos de contratações. A primeira justificativa para as elevadas taxas de crescimento do financiamento do investimento são as elevadas taxas de crescimento da formação bruta de capital, sobretudo a partir de 2006, que são atendidas com o aumento do orçamento de crédito do BNDES. No biênio 2008-2010, tem-se, em adição, a retração do crédito concedido com recursos livres pelo sistema financeiro privado, levando todo sistema financeiro estatal a ampliar suas carteiras de crédito, incluindo o BNDES, que irá criar até linhas de crédito para giro, contribuindo para amenizar a momentânea crise de liquidez.

É possível que nesse momento os bancos tenham privilegiado a substituição de recursos livremente captados no mercado por esses recursos de repasse que, a despeito de apresentarem um menor *spread*, geram menos problemas de recomposição de fontes por apresentarem um giro muito mais lento. Dito de outra maneira, a captação de depósitos apresenta um giro muito mais rápido, comparativamente às obrigações geradas por repasses, que possuem os mesmos prazos de vencimento dos créditos concedidos, gerando, portanto, menores custos de recomposição de fontes, em um ambiente de elevação de taxa de juros. Os dados da Tabela 5 corroboram esse raciocínio, principalmente após 2009.

A excessiva concentração da atividade bancária no Brasil, ilustrado na participação relativa de cinco instituições financeiras em vários indicadores, se manifesta também nas operações de repasses dos recursos do BNDES. Considerando-se alguns anos da série utilizada, apenas três bancos somavam entre 40% e 58% dos repasses daquela agência de fomento (Tabela 4). Considerando-se as treze maiores instituições em operações indiretas,

Tabela 3. Taxa de Crescimento das Operações de Repasse com Recursos do BNDES, das Operações de Crédito com Recursos Livres, a preços constantes, e Razão entre Recursos Livres e Repasses com Recursos do BNDES 2002/2012

Anos	Taxa de Crescimento %		Recursos Livres/ Repasses do BNDES
	Repasses com Recursos do BNDES	Crédito com Recursos Livres	
2002	-	-	138,60
2003	5,44	-8,98	119,65
2004	2,13	6,81	125,13
2005	30,42	12,00	107,46
2006	9,07	7,47	105,89
2007	62,10	7,88	70,47
2008	8,80	0,15	64,87
2009	33,67	-3,20	46,97
2010	52,34	7,19	33,05
2011	-22,02	0,71	42,68
2012	17,02	21,12	44,17

Fonte: Banco Central do Brasil - IF. Data/Dados selecionados de Instituições Financeiras, BNDES — Séries Históricas/Indicadores financeiros do BNDES.

Nota: Preços constantes de 2012, deflator IGP-DI.

Tabela 4. Participação Percentual dos Maiores Agentes do BNDES, na Contratação de Operações Indiretas 2002, 2005, 2007, 2010 e 2012

INSTITUIÇÃO	2002	2005	2007	2010	2012
Banco do Brasil	6,32	6,70	11,94	15,98	25,14
Itaú	14,94	18,75	17,23	18,90	19,96
Bradesco	18,62	17,56	16,58	16,78	12,98
Banco Volkswagen	4,01	6,57	5,46	6,68	5,13
Mercedes Benz	5,38	8,39	5,36	4,81	4,19
Santander	4,86	7,82	8,91	5,54	3,74
Caixa	1,04	1,39	1,07	1,26	2,99
Banco Volvo	2,45	2,83	1,88	2,02	2,75
BRDE	3,09	3,79	2,94	2,16	2,20
Votorantim	0,53	2,93	3,26	4,29	2,11
Banco Caterpillar	2,15	3,26	2,05	1,57	1,63
Kirton Bank	1,63	1,62	2,52	2,12	0,72
Safra	6,34	9,39	9,24	6,68	0,16
Demais Instituições	28,64	8,99	11,56	11,22	16,30
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Participação das Três Primeiras Instituições	39,88	43,01	45,76	51,66	58,08

Fonte: BNDES

observa-se uma única instituição não bancária nesse conjunto. Trata-se do BRDE, que é um banco de desenvolvimento regional, controlado pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, operando, portanto, apenas na Região Sul.

Vale mencionar, ainda, a presença dos bancos de montadoras, que ao financiarem a aquisição de veículos pesados, obtêm um ganho adicional com o *spread* obtido nas operações de repasse. Em 2005, todas as demais instituições representavam menos de 10% das operações indiretas, estando incluso nesse conjunto os pequenos bancos comerciais, os poucos

Bancos Estaduais de Desenvolvimento que restaram após o PROES,²⁴ e as Agências de Fomento que foram criadas através dessa mesma política.

Alguns comentários são necessários quanto ao comportamento dos valores dos repasses do BNDES e das operações com recursos livres, comparativamente ao PIB (Gráfico 1).

Em relação aos créditos concedidos com recursos livremente captados, observa-se um comportamento da curva muito semelhante à do PIB, entre 2002 e 2009, ficando a primeira pouco abaixo da segunda, em 2010 e 2011, devido aos efeitos da crise gerada pelos *subprimes* que provocou uma retração do crédito pelo sistema bancário brasileiro, conforme comentário anterior. Deve-se mencionar que boa parte desse crédito se relaciona com o giro dos negócios empresariais, daí sua forte aderência ao PIB. Um fato importante que contribui para ampliar essa modalidade de crédito foi a introdução do crédito consignado, a partir de 2005, estimulando os bancos a ampliarem os empréstimos à pessoa física, praticando *spreads* menores.

Quanto aos recursos do BNDES, estes se relacionam diretamente com a formação bruta de capital, por isso seu forte crescimento entre 2006 e 2010. Esse comportamento não é tão aderente como o observado entre as concessões de crédito com recursos livres e o PIB, devido a dois fatores já mencionados. Primeiro o fato das operações de repasses representarem uma parcela das concessões do Sistema BNDES. Segundo, do lado da demanda, os investimentos financiados através dos repasses são, em geral, investimentos atomizados, de menor valor, o que torna o comportamento do investidor orientado, sobretudo, por uma visão de curto prazo. Contrariamente, os financiamentos diretos do BNDES, por serem investimentos estruturantes se antecipam à demanda e são orientados, sobretudo, por uma visão de longo prazo.

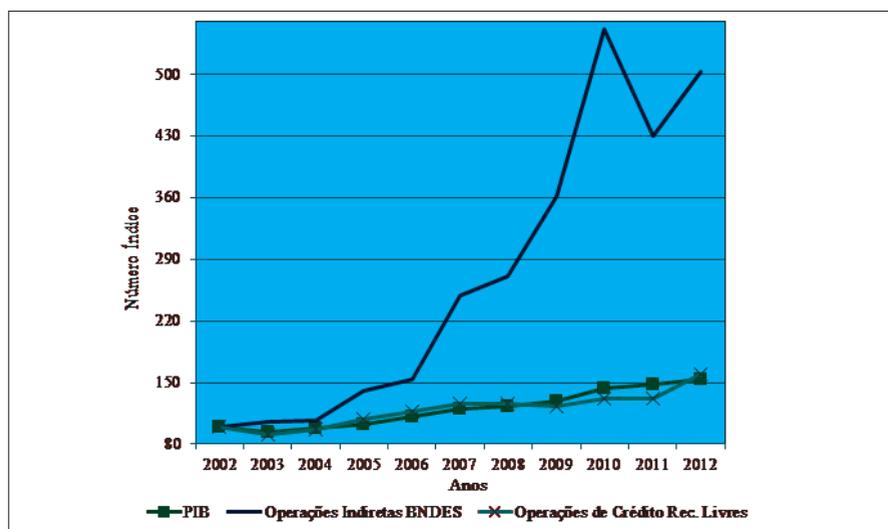
Conforme a Tabela 5, entre 2002 e 2005 há um consistente aumento da proporção dos depósitos totais nos passivos do Sistema Financeiro, estabilizando no biênio 2007/2008, próximo a 42%, para declinar sistematicamente a partir de 2010. Já as obrigações por repasses como proporção dos passivos apresentam um comportamento inverso que se estende até 2006, estabilizando-se entre 2007 e 2009, próximo aos nove por cento,

24 O PROES, instituído pela MP 1514 de 8/1996, apoiado em vários argumentos, visava reduzir a presença do Estado no setor financeiro.

para então se elevar nos três últimos anos. Prevalendo o argumento desenvolvido anteriormente de uma possível substituição de fontes. Ainda que as obrigações por repasses contemplem outras fontes federais e recursos externos, a partir de 2006, na maioria dos anos, os repasses do BNDES estiveram acima dos 45%, conforme terceira coluna de dados da Tabela 5.

Os dados expostos e suas relações destacam a atuação solidária do BNDES com o Sistema Financeiro, inexistindo qualquer traço de concorrência. Essa solidariedade tende a não ser linear no tempo, em razão da instabilidade macroeconômica, que leva não só a uma menor demanda por financiamento de investimentos, como a uma fuga das instituições financeiras para os ativos líquidos, reduzindo, portanto, sua exposição em ativos de maior prazo. O Sistema Financeiro Brasileiro, a despeito do tamanho e sofisticação continua atrelado à concessão de crédito de curto prazo, com poucas exceções que são o financiamento de bens duráveis, o financiamento imobiliário e algumas operações fora de balanço referentes à colocação pública de debêntures e ações.

Gráfico 1. Comportamento do PIB, das Concessões de Crédito com Recursos de Repasses e com Recursos livres, em Número Índice



Fonte: IBGE, BNDES e Banco Central.

Nota: Deflator IGP-DI, preços de 2012.

Análise espacial dos dados

A participação relativa dos financiamentos do BNDES por município apresenta uma enorme concentração como ilustra a Tabela 6. Considerando-se os anos extremos da série, em 2002, apenas dois por cento dos municípios brasileiros com maior participação no total dos financiamentos através de agentes, concentravam 48% do total. Tal distribuição resultava na concentração dos financiamentos nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Santa Catarina, Paraná e Rio de Janeiro. Já em 2012, dois por cento dos municípios com maior volume de financiamentos detinham 43% dos financiamentos dessa modalidade de operação, concentrando-se este percentual nos seguintes Estados, em ordem decrescente: São Paulo, Paraná, Minas Gerais e Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Tais dados mostram também a ocorrência de uma pequena desconcentração em relação a 2002, tanto em favor da totalidade dos municípios atendidos, quanto dos que compõem esse subgrupo.

Tabela 5. Participação Percentual dos Depósitos Totais, e das Obrigações por Repasses das Instituições Financeiras em seus Passivos e Razão entre Saldo de Crédito por Repasses e o saldo de Obrigações por repasses por Repasses 2002/2012

Ano	Depósitos Totais/ Passivos (1)	Obrigações por Repasses/Passivos (1)	Saldo de Crédito por Repasse (2)/Obrigações por Repasses
2002	43,77	14,55	30,89
2003	45,19	12,25	34,56
2004	46,06	11,95	37,05
2005	48,05	9,98	43,66
2006	47,05	8,46	48,62
2007	41,64	9,16	41,51
2008	42,93	9,07	41,46
2009	45,38	8,62	45,77
2010	42,18	9,51	51,38
2011	40,93	10,43	49,16
2012	37,93	10,23	47,80

Fonte: Banco Central do Brasil - IF. Data/Dados selecionados de Instituições Financeiras, BNDES - Séries Históricas/Indicadores financeiros do BNDES.

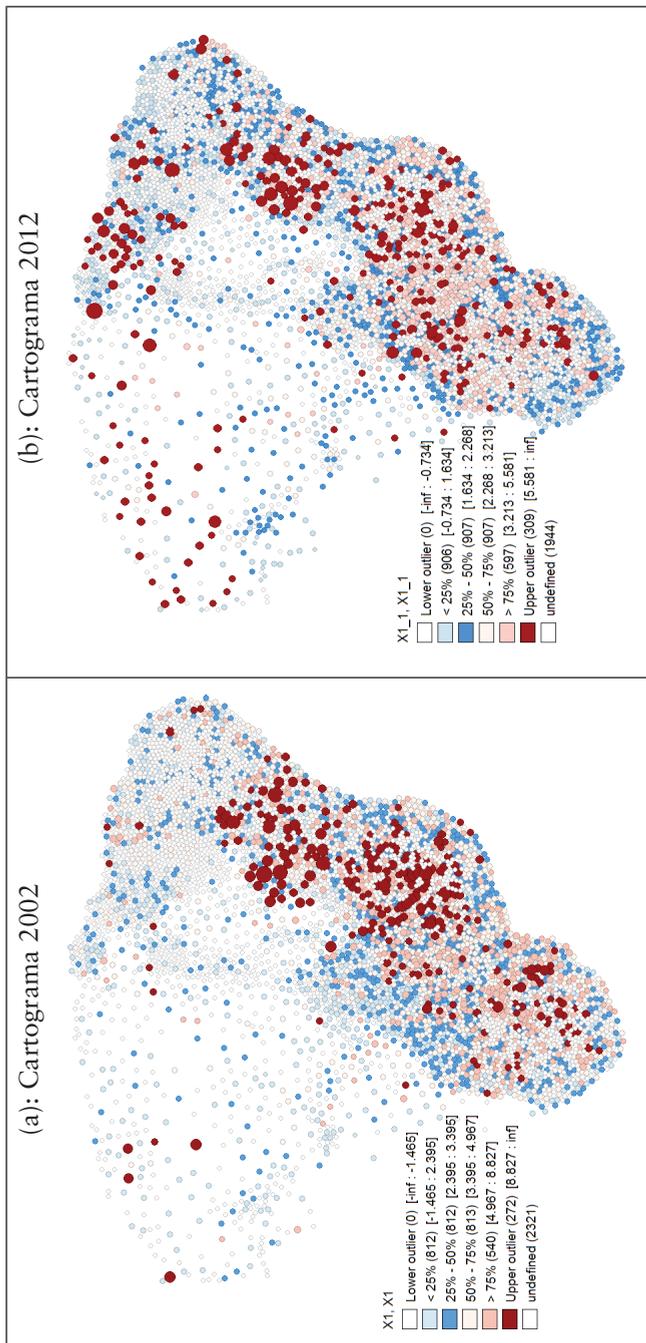
Nota: (1) Os Passivos excluem Obrigações Compromissadas Recursos de Aceites e emissão de Títulos, Instrumentos Derivativos, Outras Obrigações e o Patrimônio Líquido (2) Dados retirados da carteira de crédito do BNDES.

Tabela 6. Participação dos Dois por Cento dos Municípios, com Maiores Participações no total dos financiamentos do BNDES através de Agentes, por Estado 2002/2012

Estado	2002		2012	
	% de Financiamentos	% de Município	% de Financiamentos	% de Município
São Paulo	16,59	0,62	13,74	0,52
Minas Gerais	5,49	0,25	4,45	0,19
Santa Catarina	4,74	0,31	3,24	0,22
Paraná	4,1	0,15	4,78	0,19
Rio de Janeiro	3,4	0,06	2,66	0,08
Bahia	2,6	0,06	2,15	0,08
Rio G Sul	2,45	0,12	2,79	0,14
Espírito Santo	1,89	0,12	-	-
Mato Grosso	1,54	0,09	-	-
Pernambuco	1,53	0,06	1,5	0,06
Ceará	-	-	1,3	0,06
Goiás	-	-	1,05	0,08
Outros	3,83	0,15	5,45	0,39
Total	48,16	2,00	43,11	2,02

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados.

Figura 1. Preferência pela Liquidez 2002 e 2012



Fonte: Elaboração própria, com o uso dos dados do ESTBAN – Banco Central do Brasil.

Considerando-se os dois primeiros quartis, há uma concentração dos índices dessa variável nas Regiões Sudeste e parte do Centro Oeste, enquanto para o último quartil e os *outliers* superiores, nos estados da Bahia e Minas Gerais.

Em 2012, ainda que se observe uma maior dispersão territorial dos dados dos dois primeiros quartis, esses continuam contendo uma maior proporção de municípios do Sul e do Sudeste. Por sua vez, observa-se alguma concentração dos *outliers* superiores nos estados da Bahia, Minas Gerais e Maranhão (Figura 1b).

Deve-se destacar que os Estados com maior número de municípios, com elevados índices de preferência pela liquidez bancária, em ambos os anos, estão nos Estados da Bahia e de Minas Gerais. Esses estados reúnem um grande número de municípios com baixos indicadores de desenvolvimento econômico-social, fatores que contribuem para a maior preferência pela liquidez bancária. O fato de outros Estados, com indicadores até piores, não aparecerem nas estatísticas se deve a pouca presença bancária ainda verificada em muitos municípios brasileiros.

Em 2002, 344 municípios apresentavam um coeficiente de variação das provisões superior à média que era de 0,377, concentrados nos Estados de Goiás, Paraná.²⁵ Além desses dois estados destacava-se o Amazonas (Figura 2a).

Embora, apenas dois municípios de Goiás e quatro do Paraná estejam entre os maiores produtores de milho e soja,²⁶ a proximidade desses das demais localidades grandes produtoras, tende a contaminar suas atividades econômicas, devido à flutuação da demanda e dos respectivos preços que caracteriza as commodities, em geral.

Os Estados de São Paulo e Minas Gerais apresentavam o maior número de municípios nos dois primeiros quartis em 2002 (49,5%). Quando se compara, entretanto, o número de municípios do estado, nesses dois quartis, em relação à totalidade de municípios do Estado destacam-se São Paulo (51,6%) e Rio de Janeiro (39,1%). O Ceará aparece em terceira

²⁵ Informações obtidas a partir da base de dados e da distribuição espacial dos dados com o uso do GeoDa.

²⁶ 50 municípios maiores produtores de soja e milho, obtidos em *Produção Agrícola Municipal* (IBGE, 2003).

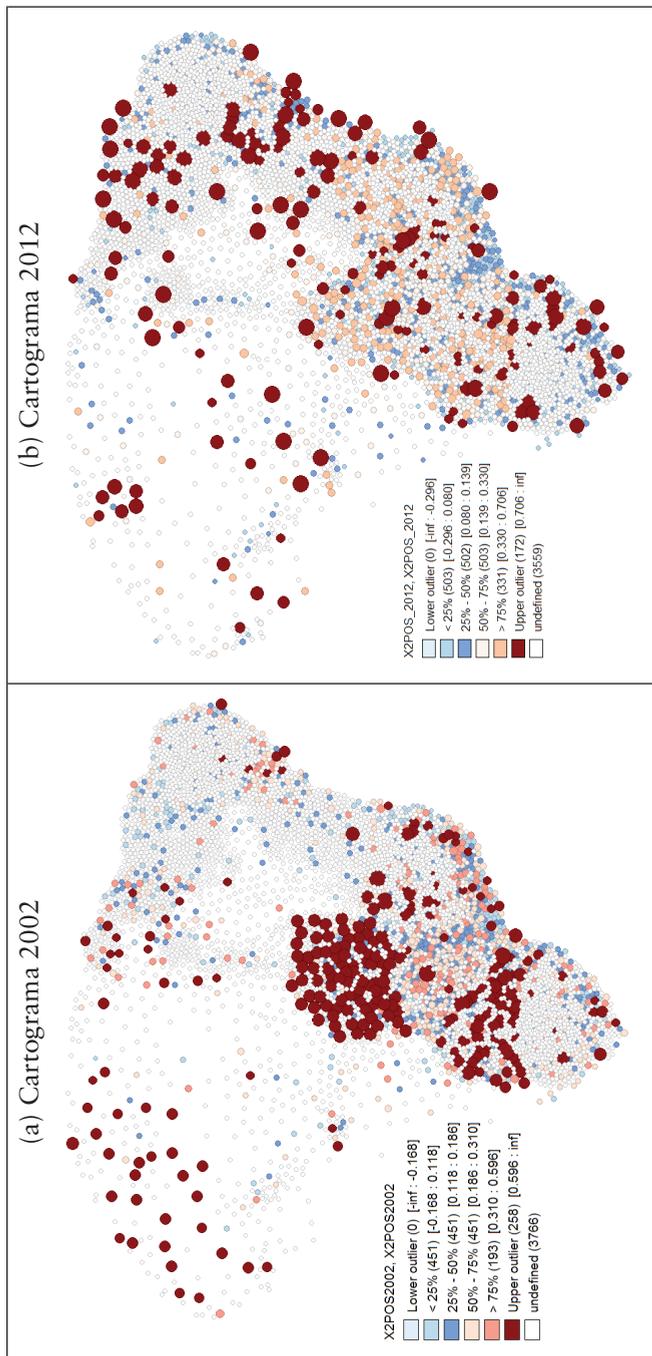
posição em relação ao percentual de municípios do estado nesses dois primeiros quartis²⁷ (Figura 2a).

Em 2012 verifica-se uma maior dispersão dos dados, com os dois primeiros quartis somando o número maior de observações, assim com o último quartil, somado aos *outliers* superiores. Verifica-se também, uma pequena redução na média do coeficiente de variação.

Nesse último ano existiam 475 observações acima da média que era de 0,3459. Os Estados que reuniam maior número de observações eram Minas Gerais, Paraná e Goiás. Já os Estados que reuniam a maior proporção de seus municípios, com coeficiente de variação das provisões acima da média eram Rio de Janeiro, Goiás e Paraná. Considerando-se apenas os *outliers* superiores, destacavam-se os Estados da Bahia, Minas Gerais e Santa Catarina (Figura 2b).

²⁷ A presença do Ceará nesse grupo se explica pela significativa participação do BNB no total dos créditos concedidos nesse estado (32%), e pelo fato desse banco contabilizar todo provisionamento das operações de crédito em sua sede em Fortaleza.

Figura 2. Coeficiente de variação das provisões (modular) 2002 e 2012



Fonte: Elaboração própria, com o uso dos dados do ESTBAN – Banco Central do Brasil.

São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul reuniam 51 % dos municípios dos dois primeiros quartis, o que confirma a dispersão dos dados nesses primeiros intervalos. São Paulo e Rio de Janeiro mantinham a liderança em relação à proporção de municípios nesses dois primeiros quartis, em relação ao total de seus municípios, com, respectivamente, 39% e 54%.

Uma possível explicação para a significativa presença de municípios dos Estados de Goiás e Paraná, dentre os maiores coeficientes de variação das provisões, em ambos os anos limites da série, seria o peso que tem o agronegócio na composição da renda municipal. Esse maior peso tende a tornar os negócios mais incertos devido à flutuação dos preços internacionais das commodities produzidas na região, afetando a renda, inclusive dos municípios vizinhos.

Foi realizado o teste de auto correlação espacial das variáveis aqui analisadas, cuja estatística I de Moran apresentou baixa significância estatística, para todas as variáveis.²⁸

Conclusões

Os dados de desempenho do BNDES demonstram sua importância nos investimentos empresariais do país. No período 2005/2008, os financiamentos situaram-se, em média, em 13% da formação bruta de capital. Ainda que se relativize esses dados, devido às dificuldades metodológicas de comparação dos financiamentos dessa instituição, com o agregado da Formação Bruta de capital, o peso desses fundos públicos no investimento empresarial é indiscutível.

Por sua vez, as operações indiretas situaram-se, durante todo o período analisado, acima dos 43% do total das operações realizadas por esse Banco. Mesmo entre os anos de 2006 e 2009, em que as operações diretas superaram a metade dos financiamentos, as operações indiretas apresentaram crescimento expressivo, sempre acima dos 8%, demonstrando sua importância na lógica de negócios do sistema bancário.

Essa importância se confirma quando se observa que mesmo no ano de 2010, quando ocorre a segundo maior distância entre a taxa de

²⁸ Segundo Almeida (2012), a estatística de I de Moran representa o coeficiente de auto correlação espacial de uma dada variável, capaz de determinar em que grau de significância estatística o valor de um atributo na região *i* está correlacionado com o valor do mesmo atributo na região *j*.

crescimento do produto e das operações de crédito com recursos livres, os dois principais bancos privados mantiveram, ou, elevaram suas participações nos repasses em relação ao patamar verificado em 2007. Essa dados indicam que a retração relativa do crédito foi compensada por uma substituição de fontes, conforme ilustrada no indicador da razão recursos livres repasses do BNDES, que, em 2010, representou o menor índice da série, 33%, ao tempo em que as operações de repasses cresceram 52%.

Tem-se uma forte evidência que ante o cenário de incerteza, provocado pelos efeitos da crise financeira internacional, os bancos brasileiros resolveram reposicionar suas carteiras, com ênfase em ativos menos voláteis e de elevada liquidez. Portanto a disponibilidades geradas por captações no mercado tinham como destino esses ativos, enquanto novos créditos, quando realizados, eram feitos com repasses de recursos do BNDES, de maior prazo, e liquidações casadas, além de gerar liquidez para negócios alternativos.

Mesmo em momentos em que a atuação solidária entre o SFN e esse Banco de Fomento aparenta ser errática, isso decorre da instabilidade macroeconômica que leva a uma menor demanda por financiamento de investimentos, e não a uma perda de funcionalidade operacional de ambas. Isto porque, em momentos de crise de liquidez é comum o BNDES flexibilizar o escopo de suas operações, possibilitando a substituição dos recursos de repasses por aqueles captados pelos bancos no mercado, assegurando a manutenção do giro das empresas, sem comprometer a conduta de preferência pela liquidez dos bancos. Nessas circunstâncias o BNDES complementa o papel do Banco Central, ampliando a liquidez do sistema bancário.

A despeito da importância das operações indiretas no total dos financiamentos dessa instituição de fomento, os dados demonstram sua forte concentração espacial. Em 2002 e 2012, 2% dos municípios brasileiros com maiores valores de financiamento concentravam, respectivamente, 48% e 43% do total.

A explicação mais óbvia tende a associar esse comportamento ao lado da demanda, expresso no peso relativo dos investimentos nessas localidades, o que é inquestionável. A questão porém como apresentamos na seção teórica comporta outros elementos explicativos.

Inicialmente o próprio investimento é afetado por questões como o nível de incerteza, de magnitude mais elevada em alguns localidades que em outras, dada a maior volatilidade do ciclo dos negócios.

Por sua vez a atividade bancária tende a ser contaminada pela incerteza dos agentes não bancários, e, mesmo considerando-se os aspectos que criam vantagens favoráveis aos repasses do BNDES, em relação às captações de mercado, há riscos e incertezas que tornam essa modalidade de crédito mais favorável em uma região que em outra. Assim, independente o risco específico da operação está tende a se subordinar ao risco ou incerteza do ambiente local.

A dispersão dos dados da variável que representa a preferência pela liquidez, do sistema bancário, apontou uma significativa concentração dos índices mais elevados, nos Estados da Bahia e Minas Gerais, tanto em 2002 quanto em 2012. Boa parte dos municípios desses dois Estados, com elevados níveis de preferência pela liquidez apresentam baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico. Como foi dito a pouca concentração de índices elevados em regiões até mais pobres do país, se deve à ausência de agências bancárias em tais regiões.

Um ponto discutido em Petitinga (2019, p. 156), é a relação diferenciada que se estabelece entre a preferência pela liquidez e as operações indiretas do BNDES, em comparação com a literatura sobre o assunto, que aponta, em geral, forte correlação do crédito com tal variável.

No caso dos financiamentos por repasses, essa opção de retenção de reservas líquidas, como expressão da preferência pela liquidez, não está colocada, pois os depósitos e a consequente ampliação da liquidez só acontecerão à medida que a demanda por financiamento se efetive em um contrato e gere desembolsos por parte do BNDES. Portanto, não faz sentido se falar em uma antecipação a qualquer possível perda de depósitos, mantendo a carteira em ativos de alta liquidez, uma vez que os depósitos ainda inexistem.

Os Estados que concentram o maior percentual de financiamentos através de agentes, e o maior número de municípios dentre os dois por cento, são aqueles que apresentam os menores índices de incerteza, ou seja São Paulo e Minas Gerais.

A suposição é que a incerteza tende a afetar as distintas modalidades de crédito. À medida que vários fatores como a disponibilidade de informações e o desenvolvimento das instituições se diferenciam regionalmente, provocando, em determinadas regiões, maior volatilidade no ciclo dos negócios, tanto a demanda quanto a oferta de crédito serão impactadas. No caso das operações de repasses dos recursos do BNDES a suposição é que ela explique a maior concentração desses recursos em dado momento, contribuindo para agravar a diferença estrutural da distribuição dos investimentos.

Esse fato tende a ser agravado pela estrutura bancária nacional, cujas sedes estão localizadas no Estado de São Paulo, resultando que suas estratégias de negócios sejam formuladas a partir da realidade socioeconômica daquele Estado.

Portanto, a incerteza provocada pelos fatores anteriormente citados leva a que, independente do grau de risco em relação ao retorno esperado de um dado projeto, o banco venha a privilegiar o financiamento de investimento em regiões onde a incerteza seja menor. Essa situação necessariamente afetará o desenvolvimento local, dada a importância do crédito na produção contemporânea.

Referências

- ALDRIGHI, D. M. Uma avaliação das contribuições de Stiglitz à teoria dos mercados financeiros. *Rev. Econ. Política*, São Paulo, vol. 26, n.º 1, jan.-mar. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572006000100008>. Acesso em: 20 maio 2018.
- AMADO, A. M. Moeda, financiamento, sistema financeiro e trajetória de desenvolvimento regional desigual: a perspectiva pós-keynesiana. *Revista de Economia Política*, São Paulo, vol. 18, n.º 1, pp. 76-89, jan.-mar. 1998.
- ARAUJO, V. L. et al. *Padrão de atuação das instituições financeiras de desenvolvimento brasileiras: balanços e perspectivas*. Brasília: IPEA/ABDE, 2010. 114 p. (Relatório de pesquisa).
- AZEVEDO, E. & GORAYEB, J. *BNDES: 50 anos de desenvolvimento*. São Paulo: DBA Artes Gráficas, 2002.

- BAHRY, T. R. & GABRIEL, L. F. A hipótese da instabilidade financeira e suas implicações para a ocorrência de ciclos econômicos. *Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, vol. 14, n.º 1, pp. 27-60, jan.- abr. 2010.
- BERNANKE, B. S. & BLINDER, A. S. Credit, money, and aggregate demand. *The American Economic Review*, vol. 78, n.º 2, 1988.
- BEZERRA, I. O. Índice de incerteza empresarial: uma abordagem usando microdados de sondagens. *Economia Aplicada*, vol. 21, n.º 4, pp. 659-79, 2017.
- CARVALHO, F. C. et al. *Economia monetária e financeira: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 454 p.
- CAVALCANTE, A. T. M.; CROCCO, M. & BRITO, M. L. A. Impactos macroeconômicos na variação regional da oferta de crédito. *Revista Análise Econômica*, Porto Alegre, vol. 25, n.º 47, pp. 85-120, mar. 2007.
- CAVALCANTE, L. R. M. T. *Produção teórica em economia regional: uma proposta de sistematização*. São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2007.
- CAVALCANTE, L. R. M. T. *Sistema financeiro no Brasil: aspectos regionais*. 2016. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/228631137>>. Acesso em: 20 abr. 2018.
- CHICK, V. *Macroeconomia após Keynes: um reexame da teoria geral*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993.
- CHICK, V. A evolução do sistema bancário e a teoria da poupança, do investimento e dos juros. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 15, n.º 1, pp. 9-23, 1994.
- CHICK, V. & DOW, S. A post-keynesian perspective on the relation between banking and regional development. *Thames Papers in Political Economy*. North East London Polytechnic, p 1-21, spring 1988.
- CORRÊA, V. P. *A estrutura de financiamento brasileira e a oferta de financiamento de longo prazo ao investimento*. 1996. Doutorado em Economia – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1996.
- COSTA FILHO, A. E. da. Incerteza e atividade econômica no Brasil. *Economia Aplicada*, vol. 18, n.º 3, pp. 421-53, 2014.

- CROCCO, M. et al. O estudo do gap regional de crédito e seus determinantes, sob uma ótica pós-keynesiana. *Revista de Economia*, Brasília, vol. 12, n.º 2, pp. 281-307, mai.-ago. 2011.
- CROCCO, M.; FARIA-SILVA, F.; REZENDE, L. P. & RODRIGUEZ-FUENTES, C. J. *Banks and regional development: an empirical analysis on the determinants of credit availability in brazilian regions, regional studies*. 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1080/00343404.2012.697141>>. Acesso em: 12 mai. 2018.
- DOW, S. C. The regional composition of the money multiplier process. *Scottish Journal of Political Economy*, University of Stirling, vol. 29, n.º 1, pp. 22-44, fev. 1982.
- DOW, S. C. & RODRIGUEZ-FUENTES, C. J. *Regional finance: a survey, Journal Regional Studies*, vol. 31, n.º 9, pp. 903-20, 1997. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/00343409750130029>>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- DOW, S. C. The treatment of money in regional economics. *Journal of Regional Science*, vol. 27, n.º 1, 1987a.
- DOW, S. C. *Money and regional development. Studies in political economy*. Summer 1987b. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>. Acesso em: 16 mai. 2018.
- DUTRA, L. D. *A Firma Bancária nas Regiões Brasileiras nas Décadas de 2000 e 2010: uma discussão sobre a funcionalidade social dos bancos à luz da teoria pós-keynesiana*. 2017. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense.
- FERREIRA, P. C. et al. *Medindo a incerteza econômica no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia – IBRE, Fundação Getúlio Vargas – FGV, 2018.
- FERREIRA, C. K. L. *O financiamento da indústria e infra-estrutura no Brasil: crédito de longo prazo e mercado de capitais*. 1995. Doutorado em Economia – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 1995.
- FREITAS, A. P. G. de & PAULA, L. F. R. de. Concentração regional do crédito e consolidação bancária no Brasil: uma análise pós-real. *Revista Economia*, Brasília, vol. 11, n.º 1, pp. 97-123, jan.-abr. 2010.

- FREITAS, M. C. P. de. Moeda endógena e passividade bancária: análise crítica da abordagem “horizontalista” e teoria do circuito monetário. *Revista de Economia Política*, vol. 19, n.º 4, out.-dez.1999.
- KEYNES, J. M. *Treatise on money*. Vols. 1/2. Londres: Royal Economic Society, 2012. Disponível em: <<http://universitypublishingonline.org/royaleconomicsociety/ebook.jsf?bid=CBO9781139520645>>.
- KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda; inflação e deflação*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MEIRELLES, B. B. (org.). *Ensaios sobre economia financeira*. Rio de Janeiro: BNDES, 2009, pp. 199-223. Disponível em: <www.bndes.gov.br/bibliotecadigital>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- MINSKY, H. P. *Stabilizing an unstable economy*. São Paulo: McGraw-Hill, 2008.
- MINSKY, H. P. Hipótese da instabilidade financeira. Trad. Bruno Negreiros Conceição. *OIKOS*, Rio de Janeiro, vol. 8, n.º 2, pp. 314-320, 2009. Disponível em: <www.revistaoikos.org>. Acesso em: 16 abr. 2015.
- NAJBERG, S. Transformação do sistema BNDES em financiador do setor privado. In: MONTEIRO FILHO, D. C. & MODENESI, R. L. (orgs.). *BNDES um banco de ideias: 50 anos refletindo o Brasil*. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- PAULA, L. F. R. de. Teoria da firma bancária. In: LIMA, G.T.; SICSÚ, J. & De PAULA, L. F. R. *Macroeconomia moderna: Keynes e a economia contemporânea*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1999.
- PAULA, L. F. R. de. Dinâmica da firma bancária: uma abordagem não convencional, *Revista Brasileira de Economia*, vol. 53, n.º 3, pp. 323-56, jul.-set. 1999.
- PAULA, L. F. de; SOUZA, G. J. de G. e. O sistema financeiro nacional: análise recente, diagnóstico e perspectivas. In: OREIRO, J. L.; PAULA, L. F. & BASÍLIO, F. (orgs.). *Macroeconomia do Desenvolvimento: ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica*. Recife: Universitária, 2012, pp. 271-316.
- PAULA, L. F. R. de. Bancos e crédito: a abordagem pós-keynesiana da preferência pela liquidez. *Revista de Economia*, vol. 32, n.º 2, pp. 81-93, jul.-dez. 2006.
- PAIVA, M. *BNDES: um banco de história e do futuro*. São Paulo: Museu da Pessoa, 2012.

- RODRÍGUEZ-FUENTES, C. J. Credit availability and regional development. *The Journal of the RSAI*, vol. 77, n.º 1 pp. 63-75, 1998.
- RODRÍGUEZ-FUENTES, Carlos J. *Regional monetary policy*. Londres: RoutledgeTaylor & Francis Group, 2006.
- STIGLITZ, J. E. & WEISS, A. Credit rationing in markets with imperfect information. *The American Economic Review*, vol. 71, n.º 3, pp. 393-410, jun. 1981.

ANÁLISE ESPACIAL DAS FÁBRICAS DE AUTOMÓVEIS NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES FUNDAMENTADAS NA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

RICARDO LUIZ DOS SANTOS JUNIOR*
ELIZABETH MATOS RIBEIRO**

Resumo

O estudo do setor automotivo está relacionado com diversos fatores, entre eles: políticas públicas, decisões de investimentos, organização do trabalho, remuneração, rede de fornecedores, infraestrutura para distribuição da produção, entre outros. Este trabalho cataloga as unidades fabricantes de automóveis no Brasil, classifica cronologicamente o início das operações dessas unidades e avalia, através de três procedimentos distintos, a concentração espacial das fabricantes de automóveis em operação. A revisão bibliográfica explicita as interrelações entre a Administração Política, o setor automotivo e os Sistemas de Informações Geográficas (SIG). Entre essas inter-relações estão o incentivo do Estado (como o incentivo fiscal) e a distribuição espacial das unidades fabricantes de automóveis. A metodologia baseia-se na coleta de dados a partir da plataforma do Google Earth, e posteriormente na realização de análises espaciais. Sendo assim, analisou-se o início das operações das fábricas pesquisadas, bem como sua concentração espacial dando ênfase às fábricas de automóveis atualmente em operação no Brasil.

Palavras-chave: Fabricantes de automóveis, Administração Política, Sistema de Informações Geográficas (SIG).

Abstract

The study of the automotive sector is related to several factors, among them: public policies, investment decisions, work organization, remuneration, supplier network, infrastructure for distribution of production, among others. This work catalogs Brazil's car manufacturing units, chronologically classifies the start of operations of these units and assesses, through three different procedures, the car manufacturer's spatial concentration in operation. The literature review explains the interrelationships between Political Administration, the automotive sector

* Bacharel em Administração pela Universidade do Estado da Bahia (2012) e Mestre em Engenharia Civil pela Universidade Federal da Bahia (2018). E-mail: ricardo.lui@ufba.br.

** Doutora em Ciências Políticas e da Administração pela Universidade de Santiago de Compostela, Espanha (2000). Professora Associada II na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. E-mail: ematos@ufba.br.

and Geographic Information Systems (GIS). Among these interrelationships are the State incentive (such as the tax incentive) and the spatial distribution of the automobile manufacturing units. The methodology is based on collecting data from the Google Earth platform, and later on performing spatial analysis. Thus, the beginning of operations of the researched factories was analyzed, as well as their spatial concentration, emphasizing the automobile factories currently in operation in Brazil.

Keywords: Automobile manufacturers, Political Administration, Geographic Information System (GIS).

Introdução

Este artigo integra uma pesquisa que está sendo desenvolvida acerca das unidades fabricantes de automóveis no Brasil. As análises estão em conformidade com os princípios da Administração Política (AP) e dos Sistemas de Informações Geográficas (SIG). Para Santos e Ribeiro (1993), AP é a forma pela qual a sociedade se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção. Silva e Segantine (2015) definem SIG como um conjunto de equipamentos e programas de computador integrados de maneira a permitir a coleta, manipulação, análise e disponibilização de qualquer tipo de informação geográfica georreferenciada. Entre as variáveis pesquisadas estão: a) custos trabalhistas; b) infraestrutura adequada para distribuição dos veículos produzidos e c) guerra fiscal entre estados e municípios brasileiros, na busca de investimentos provenientes da instalação das unidades fabricantes em seu território.

O objetivo deste trabalho consiste em analisar cronologicamente e espacialmente as unidades fabricantes de automóveis em operação no Brasil, tendo como referência o ano de 2019. A justificativa para tal estudo está de acordo com pesquisas sobre: a aplicação de programas econômicos, a importância do mercado consumidor brasileiro e a distribuição espacial das unidades fabricantes de automóveis no território brasileiro. Nesse contexto, as unidades fabricantes de automóveis ganham destaque por gerar um número significativo de empregos diretos e indiretos, por demandar infraestrutura adequada para desenvolvimento de diversas operações, por ampliar a arrecadação pecuniária de um determinado estado e município e por estarem associados a uma cadeia produtiva especializada.

A análise espacial desenvolvida neste artigo visa identificar o quando e onde as unidades fabricantes foram instaladas, bem como contribuir para a formulação de políticas públicas voltadas para a atração desses investimentos.

Referencial teórico

O referencial teórico apresenta o ponto inicial para a construção desta pesquisa. Está estruturado em três tópicos, a saber: a) Administração Política; b) setor automotivo brasileiro, a partir de 1930 e c) Geoprocessamento, Sistemas de Informações Geográficas e Análise Espacial. Através do desenvolvimento desses tópicos foi possível compreender quais as interações entre os mesmos, bem como fundamentar a pesquisa, as análises e as conclusões deste artigo.

Administração Política

Para Santos & Ribeiro (1993), as políticas públicas bem definidas são elementos preponderantes para a realização dos programas de desenvolvimento nacional. Logo, a utilização racional de recursos produtivos depende de programas econômicos e sociais apropriados. O sucesso desses programas vai depender, entre outros fatores, da efetividade da administração política.

Segundo Santos (2001), a administração política é a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do projeto de nação. Assim, a forma de gestão para a implantação desse projeto constitui o objeto da administração, portanto, sua macro fundamentação. A implantação desse projeto de nação, que se materializa na execução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica nesse nível micro, é a administração/gestão aplicada. Assim, a administração profissional compreende todos aqueles profissionais que direta ou indiretamente estão responsáveis pela execução do projeto da nação, ou seja, são responsáveis por todas as etapas operacionais desse projeto.

Santos et al. (2016) defendem que o capitalismo é um sistema que só encontra momentos de expansão quando submetido a processos centralizados de administração. Ou seja, o modo de produção capitalista só pode sobreviver se, e somente se, combinar estratégias de gestão no plano macro, enquanto nos planos micro e meso os atores econômicos privados atuam em liberdade consentida. A Administração Política, voltada para a gestão das relações de produção, realização e distribuição, perde espaço

para a administração profissional, voltada para os processos produtivos, a exemplo da Qualidade Total, Reengenharia, 5S etc.

Santos et al. (2017), ao considerarem as bases epistemológicas e metodológicas da administração política, enfatizam a necessidade de discutir os conceitos de gestão e gerência, explicitando que a gestão é o objeto científico da ciência da administração e a gerência sua manifestação empírica. Os autores apresentam as correlações entre os conceitos de administração política (gestão) e administração profissional (gerência) como categorias de análise centrais para os estudos da administração. A administração política reconhece o papel central do Estado no contexto do capitalismo contemporâneo, em âmbito internacional e nacional. O conceito de administração política, de acordo com diversos autores, representa as bases de um dado projeto de nação ou projeto de sociedade.

Por fim, cabe destacar que Santos e Ribeiro (1993) definem o sistema fiscal como a base da Administração Política. Os autores ressaltam que a Constituição de 1988 reafirma os princípios federativos ao possibilitar uma maior autonomia administrativa e financeira para os estados e os municípios. No sistema tributário instaurado, ficou evidente a tendência a uma distribuição de renda mais favorável a estados e municípios. Houve ampliação do número de impostos à disposição dessas esferas governamentais, além de modificações na incidência de determinados impostos, aumentando o potencial de arrecadação das mesmas.

O setor automotivo brasileiro a partir de 1930

Na década de 1930, as primeiras montadoras de veículos instaladas no Brasil foram atraídas pela demanda de automóveis existente na época. Naquele momento, a cadeia produtiva existente apresentava baixo desenvolvimento tecnológico. A melhoria dessa cadeia está atrelada as primeiras distribuidoras que representavam as montadoras de veículos. Nos anos de 1940, as ações estatais de criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Fábrica Nacional de Motores permitiram que as fábricas de automóveis expandissem a produção de veículos, através da ampliação da oferta de insumos e motores fabricados no país (Sonaglio e Flor, 2015, pp. 64-5).

Segundo Barros e Pedro (2012), até o início da década de 1950, eram características do setor automotivo: a) produção de veículos a partir de

kits importados; b) a indústria de autopeças era voltada ao mercado de reposição e c) a importação de veículos chegou a representar aproximadamente 15% do total de importações do Brasil. A partir da década de 1950, o setor automotivo passou a contar com as primeiras políticas governamentais. Em 1952, no governo Vargas, houve a proibição progressiva de importação de autopeças com similar nacional e foi criada a Subcomissão de Jipes, Tratores, Caminhões e Automóveis, atrelada à Comissão de Desenvolvimento Industrial, considerada responsável pela formulação das primeiras políticas industriais voltadas para o setor. Em 1956, no governo de Juscelino Kubitschek, foi apresentado o Plano de Metas, que buscava, entre outros objetivos, a consolidação da indústria automotiva brasileira, com a redução paulatina e planejada da importação de veículos.

Assim, na década de 1960, houve grande expansão da indústria automotiva no Brasil. Nesses anos, as unidades fabricantes de automóveis se instalaram em São Paulo, mais especificamente na região do ABC, formando o maior complexo da indústria automobilística da América Latina. Outro fenômeno associado a esse movimento foi a capacitação da força de trabalho local e o desenvolvimento da rede de fornecedores de autopeças. Sonaglio & Flor (2015) destacam que, a partir da década de 1970, veículos produzidos no país passaram a ser exportados e como efeito houve elevação do nível de tecnologia utilizada pelo setor. Até então, a produção nacional era voltada para atendimento da demanda interna.

Nos anos de 1980, as fabricantes de automóveis buscaram compensar o baixo nível de consumo no mercado nacional por meio de vendas no mercado externo. Nesse período, houve novas melhorias no nível de qualidade dos veículos, porém, sem maiores investimentos pelas indústrias. No início dos anos de 1990, a liberalização comercial, aprovada no governo Collor, marcou a retomada dos investimentos no setor. Entretanto, o contexto da época era caracterizado pela recessão econômica, demissões e queda de salários (Ribeiro & Cunha, 2005, p. 252).

Em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, foi editado o Novo Regime Automotivo (1995/1999), que tinha por objetivo consolidar e atrair novos investimentos para o setor no Brasil. Segundo Arbix (2000), os investimentos realizados após a edição do Regime proporcionaram a reestruturação das plantas já existentes e a ampliação do número de unidades fabricantes de automóveis no país. Essa expansão foi marcada pela dispersão espacial das novas plantas em relação à região do ABC. O autor

destaca que os estados do Paraná, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia e Rio de Janeiro receberam as novas unidades instaladas no país.

Em 2004, houve os primeiros sinais de recuperação na economia brasileira, após a crise da desvalorização do real em 1998/1999. Ao pesquisar sobre o setor automotivo no país nos anos 2000, Garcia (2007) destaca a elevação nos indicadores de desempenho do setor e a criação de novos arranjos industriais. Entre as inovações desses arranjos estão o condomínio industrial e o consórcio modular, sistemas que valorizam os fornecedores de conjuntos e sistemas, bem como, de serviços de suporte à produção como logística, informática e comunicação.

Segundo Silva Filho & Cunha (2017), diversos países do mundo, entre eles o Brasil, utilizaram políticas anticíclicas como medidas para conter os efeitos da crise econômica mundial de 2008. Em relação à indústria automobilística brasileira foi aplicada política de desoneração de receitas de impostos, mais especificamente a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI). Essa política tinha por objetivo incentivar a manutenção da demanda agregada pela redução dos preços do automóvel. Houve três períodos de redução do IPI no país: entre dezembro de 2008 e setembro de 2009; entre maio e dezembro de 2012 e durante o ano de 2013. Outras estratégias que favoreceram o consumo de veículos para além da redução do IPI são a expansão do crédito e a redução da taxa de juros anual.

Segundo o MDIC (2013), o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores (Inovar-Auto) teve como objetivos: a criação de condições para a ampliação da competitividade no setor automotivo, produzir veículos mais econômicos e seguros, investir na cadeia de fornecedores, em engenharia, tecnologia industrial básica, pesquisa e desenvolvimento e capacitação de fornecedores. Os incentivos tributários do Programa estavam atrelados a investimentos nesses sistemas. Com o atendimento do objetivo esperava-se a redução do número de veículos importados e ampliação do número de veículos exportados, reduzindo a forte dependência do setor às demandas do mercado interno.

Em 2018, foi editado o Programa Rota 2030 – Mobilidade e Logística que tem vigência até 2023. Brasil (2018) define como objetivo do Programa apoiar o desenvolvimento tecnológico, a competitividade, a inovação, a segurança veicular, a proteção ao meio ambiente, a eficiência

energética e a qualidade de automóveis, caminhões, ônibus, chassis com motor e autopeças. Entretanto, mesmo a eficiência energética pertencendo ao escopo do Programa, não há definição no Rota 2030 acerca do uso de biocombustíveis ou de formas alternativas de propulsão de veículos, a exemplo da eletrificação. O apoio ao desenvolvimento tecnológico, proposto pelo Programa, é realizado através de incentivos fiscais, que estão atrelados a investimentos obrigatórios em pesquisa e desenvolvimento pelos fabricantes de veículos e fornecedor de autopeças.

Por fim, cabe destacar as razões que impactam na distribuição espacial das unidades fabricantes de automóveis; entre elas, segundo Arbix (2000), destacam-se: a) custos trabalhistas, ou seja, os salários mais baixos em determinadas regiões, somados aos incentivos dos mercados em expansão, atuariam como um atrativo para as montadoras; b) disposição das montadoras de afastar-se das áreas industriais mais consolidadas em função do alto nível de organização sindical que, geralmente, acarreta custos maiores ao fator trabalho; c) infraestrutura adequada para distribuição dos veículos produzidos e d) guerra fiscal e de ofertas deflagradas entre estados e municípios brasileiros à procura dos investimentos provenientes da instalação das unidades fabricantes em seu território. Logo, as políticas de incentivos econômicos ganham destaque no processo de competição territorial por essa indústria.

Geoprocessamento, Sistemas de Informações Geográficas (SIG) e Análise Espacial

Menezes e Fernandes (2013) definem o geoprocessamento como:

[...] criação, manipulação e consulta de dados e informações espaciais que interagem na busca da aquisição, tratamento, manejo, análise e exibição (apresentação) de dados e informações espaciais, podendo ser executadas de forma convencional (analógica) ou digital (computacional) (Menezes & Fernandes, 2013, p. 203).

Segundo esses autores, as geotecnologias, como a Modelagem Numérica de Terreno (MNT), Sensoriamento Remoto, Banco de dados geográfico (BDG), Sistema de Posicionamento global e Sistemas de Informações

Geográficas (SIG), fazem parte do geoprocessamento. Os autores definem que os SIG constituem uma ferramenta analítica para tratar informações referenciadas espacialmente, além de possibilitarem a manipulação de diversas fontes, como levantamentos de campo, cadastros, mapas e sensoriamento remoto. E enfatizam duas características fundamentais do SIG, que são manipulação e análise de informações geográficas.

Silva & Segantine (2015) definem SIG como um conjunto de equipamentos e programas de computador integrados de maneira a permitir a coleta, manipulação, análise e disponibilização de qualquer tipo de informação geográfica georreferenciada. É um sistema que tem por característica estabelecer relações espaciais entre os elementos gráficos de uma planta, bem como os relacioná-los com informações alfanuméricas armazenadas em um banco de dados. Essas características permitem apresentar relações de conectividade, contiguidade e circunscrição entre os pontos, as linhas e os polígonos que representam as informações geográficas abordadas. Os autores concluem que o SIG pode ser entendido como uma planta inteligente, permitindo aos usuários obter informações descritivas e/ou geométricas para a tomada de decisão.

Ferreira (2014) destaca a representação de informações espaciais em mapas de pontos como um dos procedimentos mais comuns e conhecidos na cartografia geográfica. O arranjo de pontos permite a visualização das dicotomias dispersão-concentração e polarização-espalhamento, fundamental para entendimento das estruturas espaciais. Para o autor, o padrão dos pontos em um mapa traz de forma oculta os processos históricos e geográficos que contribuíram para a formação do território. A distância entre os pontos é uma das causas da dialética polarização e dispersão espacial de atividades econômicas.

Haddad (2016) destaca que a introdução de metodologia baseada na análise de dados espaciais em pesquisas, bem como no processo de tomada de decisão, pode mitigar as limitações das análises que não levam em conta a dependência do fenômeno e a sua localização geográfica. Entretanto, a autora apresenta duas limitações relacionadas às metodologias que consideram a dimensão espacial: 1) os pesquisadores/planejadores devem ter a disposição dados georreferenciados para realização das análises e 2) essa pesquisa não representa o término das análises espaciais, pois é uma metodologia que não explica como os padrões espaciais foram construídos.

Ferreira (2014) considera que o espaço geográfico pode ser modelado como uma coleção de pontos nos quais, em um determinado tempo, ocorre um valor para cada atributo. Logo, a posição no espaço-tempo é única e individualizada. Assim, a informação geográfica pode ser representada em três eixos fatoriais: onde, o que e quando. Segundo Lagran (1994 apud Ferreira, 2014, p. 62), existem três tipos de evolução espaço-tempo: (I) evolução física ocorrida no objeto em um determinado intervalo de tempo; (II) evolução na distribuição espacial e na substituição entre objetos em um determinado intervalo de tempo e (III) evolução nas relações temporais entre fenômenos geográficos múltiplos.

Segundo Menezes e Fernandes (2013), o produto de projeto baseado em técnicas de geoprocessamento produz informações que permitem a análise e a representação de fenômenos espaciais. Entre esses estão: a) a distância entre pontos espacialmente distribuídos; b) as posições dos pontos em relação uns aos outros; c) o tamanho de localidades e domínios e d) a natureza dos padrões de distribuição. Logo, as informações geográficas são relevantes para planejamento e tomada de decisão.

Metodologia

A metodologia adotada consiste na aplicação de procedimentos: 1) identificação das fábricas de automóveis no Brasil; 2) localização espacial das fábricas através de consulta à plataforma Google Earth; 3) identificação do início das operações das unidades; 4) classificação das fábricas, buscando a evolução da distribuição espacial em um intervalo de tempo; 5) elaboração de mapas que contêm a cronologia do início das operações dos fabricantes, a localização das fábricas e o espalhamento das unidades fabricantes de automóveis e 6) realização das análises espaciais, que aplicadas aos dados georreferenciados, possibilitou a compreensão da relação entre as fábricas.

O procedimento 1 está associado ao universo desta pesquisa, as fábricas de automóveis brasileiras, totalizando 25 (vinte e cinco) unidades. O Quadro 1 apresenta as fábricas pesquisadas. Torna-se necessário destacar que a Audi e a Volkswagen dividem a unidade de fabricação de automóveis de São Jose dos Pinhais, Paraná. A fábrica começou a produzir carros em 1999, com a Volkswagen, e em 2015 a Audi passou a fabricar o sedan A3. Outro destaque é que a Ford finalizou as operações, automóveis

e caminhões, na unidade São Bernardo do Campo, São Paulo, em outubro de 2019. Entretanto, essa unidade será mantida junto ao grupo pesquisado pelo seu valor histórico, pois, em 1952, a Willys-Overland fundou a fábrica e, em 1967, foi adquirida pela Ford.

Quadro 1. Unidades fabricantes de automóveis

MARCAS	UNIDADES INDUSTRIAIS	PRODUTOS/SERVIÇOS
Audi	São José dos Pinhais/PR	Automóveis
BMW	Araquari/SC	Automóveis
CAOA	Anápolis/GO	Automóveis, comerciais leves, caminhões
	Jacareí/SP	Automóveis
FCA	Betim/MG	Automóveis, comerciais leves, motores, transmissões
	Goiana/PE	Automóveis, comerciais leves
Ford	Camaçari/BA	Automóveis, motores
	Horizonte/CE	Automóveis (Troller)
	São Bernardo do Campo/SP	Automóveis, caminhões
General Motors	São Caetano do Sul/SP	Automóveis, comerciais leves, estamparia, injeção e pintura de peças plásticas
	São José dos Campos/SP	Automóveis, comerciais leves, motores, transmissões, estamparia, injeção e pintura de peças plásticas
	Gravataí/RS	Automóveis, estamparia, injeção e pintura de peças plásticas
Honda	Sumaré/SP	Automóveis
	Itirapina/SP	Automóveis
HPE	Catalão/GO	Automóveis, comerciais leves
Hyundai	Piracicaba/SP	Automóveis
Jaguar Land Rover	Itatiaia/RJ	Automóveis
Mercedes-Benz	Iracemápolis/SP	Automóveis

MARCAS	UNIDADES INDUSTRIAIS	PRODUTOS/SERVIÇOS
Nissan	Resende/RJ	Automóveis, motores, armazém de peças
PSA	Porto Real/RJ	Automóveis
Renault	São José dos Pinhais/PR	Automóveis
Toyota	Indaiatuba/ SP	Automóveis
	Sorocaba/SP	Automóveis
Volkswagen	São Bernardo do Campo/SP	Automóveis, comerciais leves
	Taubaté/SP	Automóveis
	São José dos Pinhais/PR	Automóveis

Fonte: ANFAVEA (2019A).

Em relação ao procedimento 2, a localização das fábricas foi realizada com o Geobrowser Google Earth, a partir da observação de imagens de satélites disponibilizadas pelo mesmo. O software permite a inserção de pontos, possibilitando a identificação da localização dos fabricantes de automóveis. Os dados de início das operações nas fábricas, procedimento 3, foram disponibilizados pela ANFAVEA (2019B) na Internet. A classificação temporal das fábricas de automóveis, procedimento 4, seguiu as recomendações de Ferreira (2014), ou seja, o número de classes não é inferior a cinco.

Os mapas de cronologia, localização e espalhamento das unidades fabricantes de automóveis, procedimento 5, foram gerados no software livre QGIS. No mapa de cronologia, as fábricas foram graduadas em 5 (cinco) classes que apresentam os intervalos de início das operações dos fabricantes de automóvel. No mapa em que são apresentadas as localizações das fabricantes, foram geradas quatro áreas de influência com raios de 300 km, 750 km, 1000 km e 2.500 km e centro na unidade da General Motors de São Caetano do Sul (SP), a fábrica mais antiga entre as pesquisadas.

Outra técnica de análise espacial é apresentada para avaliar a concentração/dispersão das unidades (pontos) fabricantes de automóveis, que é a distância padrão. Com essa técnica é possível verificar o espalhamento das fábricas em relação ao seu centro médio e tendo como parâmetro uma distância padrão (l^2). A equação (1) apresenta como a distância padrão foi calculada.

$$l^2 = \sqrt{((\sum_{i=1}^n di^2)/N)} \quad (1)$$

Fonte: Ferreira (2014).

Onde:

l^2 : distância padrão;

d : distâncias entre o centro médio e as fábricas de automóveis e

N : quantidade de fábricas pertencente ao arranjo espacial.

A tabela 1 apresenta os valores da Equação (1).

Tabela 1. Valores encontrados no cálculo da distância padrão

OPERAÇÃO	VALORES
$\sum_{i=1}^n di^2$	13269456
N	25 fábricas
$(\sum_{i=1}^n di^2)/N$	530778,24
l^2	729 km

Fonte: Elaborado pelos autores.

Após a geração desses produtos cartográficos, foi possível realizar as seguintes análises espaciais, procedimento 6: a) demonstrar a evolução da implantação das fábricas em funcionamento no país; b) avaliar a concentração/dispersão dos fabricantes de automóvel a partir da unidade pesquisada mais antiga; c) avaliar a concentração/dispersão dos fabricantes de automóvel a partir do centro médio da distribuição espacial das 25 fábricas e d) compreender a distribuição espacial de diferentes projetos, planos, políticas e leis com incidência nas industriais brasileiras de fabricantes de automóveis.

Análise de resultados

Um dos atributos pesquisados neste artigo é a cronologia do início das operações das fábricas pesquisadas. A tabela 2 apresenta cinco classes associadas aos períodos de início de operação das fábricas, bem como as frequências absoluta, relativa e relativa acumulada. Conforme a tabela, o limite inferior deste estudo, contido na classe I, é o ano de 1930 e o limite superior, contido na classe V, é 2019. Em 1930, foram iniciadas as

operações da fábrica da General Motors de São Caetano do Sul (SP) e, em 2019, da Honda de Itirapina (SP). Assim, a amplitude dos dados pesquisados está relacionada a um período de 89 anos da indústria automobilística brasileira. Considerando as classes, a amplitude dos dados é de 17 anos. Outra observação, nos últimos 35 anos do período pesquisado (classes IV e V), foram instaladas 76% da infraestrutura utilizada para fabricação de automóveis no país.

Tabela 2. Classificação das unidades fabricantes de automóveis, considerando o início das operações

CLASSE	PERÍODO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA	FREQUÊNCIA RELATIVA ACUMULADA
I	1930-1947	1	4,00%	4,00%
II	1948-1965	3	12,00%	16,00%
III	1966-1983	2	8,00%	24,00%
IV	1984-2001	10	40,00%	64,00%
V	2002-2019	9	36,00%	100,00%
TOTAL		25	100,00%	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para além da conformidade das cinco classes apresentadas com as recomendações de generalização excessiva de Ferreira (2014), os períodos apresentados estão em consonância com alguns períodos da história brasileira: a) entre 1930 e 1945, o país viveu o período denominado por Era Vargas; b) entre 1945 e 1964, o país viveu o período denominado por Quarta República Brasileira, tendo 9 presidentes em 19 anos; c) entre 1964 e 1985, o país viveu o período denominado por Ditadura Militar no Brasil, momento no qual os militares conduziram o país e d) entre 1985 e 2019, o país vive o período denominado por Nova República ou Sexta República. A figura 1 apresenta a cronologia do início das operações dos fabricantes de automóveis.

Figura 1. Cronologia das operações das fábricas de automóveis em operação



Fonte: Elaborado pelos autores.

Outro atributo pesquisado é a localização das fábricas pesquisadas. A tabela 3 apresenta a frequência absoluta e relativa dos estados brasileiros que possuem unidades fabricantes de automóveis. Assim, é possível inferir que: a) 38,5% dos estados brasileiros possuem ao menos uma fábrica em seu território; b) o estado de São Paulo concentra 48% dessas unidades e c) a região Sudeste concentra 64% das fábricas, seguida pelo Sul, Nordeste e Centro-Oeste com 16%, 12% e 8%, nessa ordem.

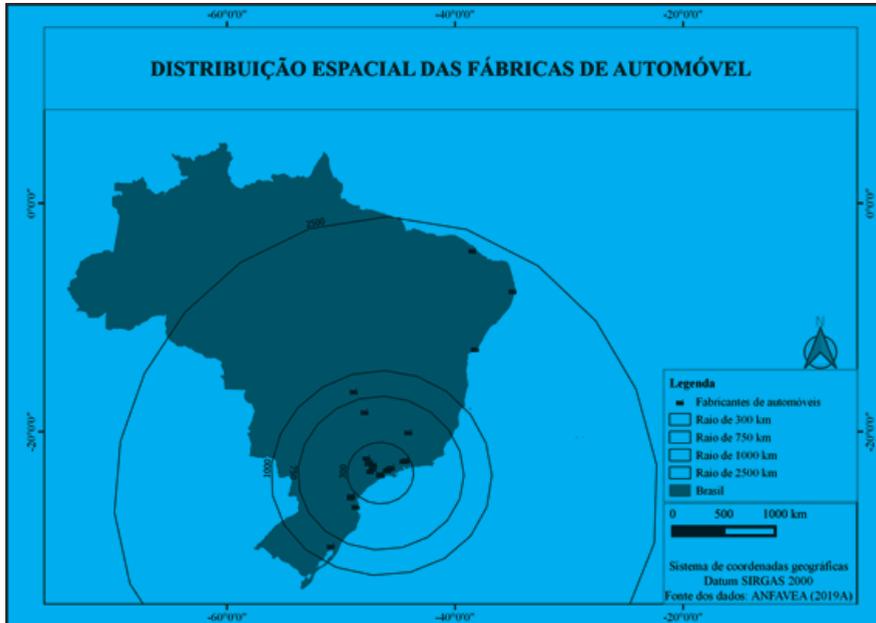
Tabela 3. Estados brasileiros que possuem unidades fabricantes de automóveis

ESTADO	FREQUÊNCIA ABSOLUTA	FREQUÊNCIA RELATIVA
São Paulo	12	48%
Rio de Janeiro	3	12%
Paraná	2	8%
Goiás	2	8%
Bahia	1	4%
Ceará	1	4%
Minas Gerais	1	4%
Pernambuco	1	4%
Rio Grande do Sul	1	4%
Santa Catarina	1	4%
Total	25	100%

Fonte: Elaborado pelos autores.

A figura 2 apresenta o segundo método utilizado para avaliar a distribuição espacial das fábricas de automóvel. Para tanto, é utilizada a localização da fábrica da General Motors de São Caetano do Sul como ponto de origem para medir a distância as demais fábricas georreferenciadas. A partir da análise da figura é possível destacar que: a) 60% das fábricas estão a uma distância euclidiana de até 300 km da origem; b) 80% estão a uma distância de 750 km; c) 88% estão a uma distância de 1000 km; d) a distância euclidiana encontrada entre a origem e a fábrica mais próxima, Ford de São Bernardo do Campo (SP), é de 5 km; e) a distância euclidiana encontrada entre a origem e a fábrica mais distante, Ford/Troller de Horizonte (CE), é de 2333 km; f) a mediana encontrada entre a origem e as demais fábricas é de 251 km e g) a média encontrada entre as distâncias é de 588 km.

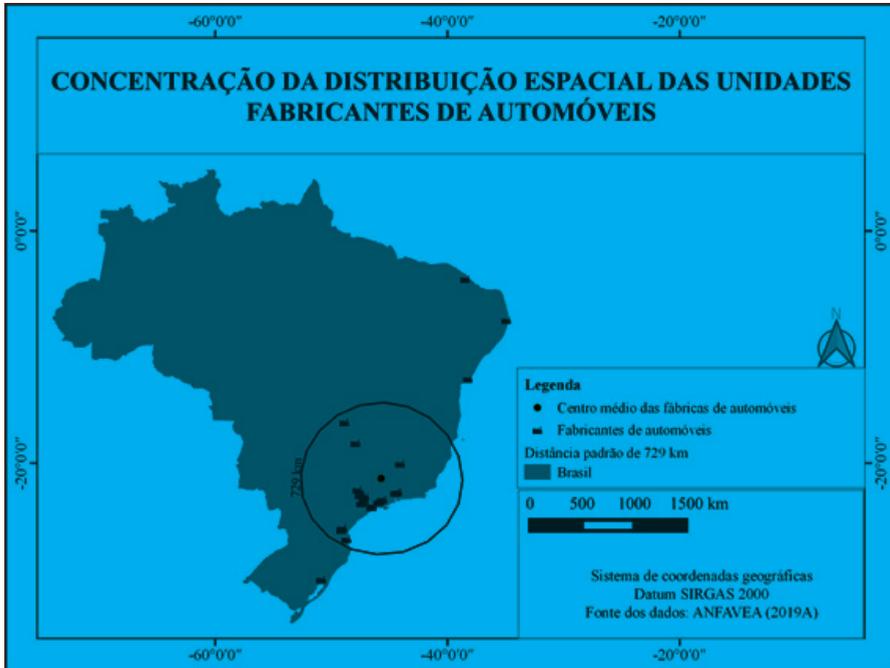
Figura 2. Localização das fábricas de automóvel tendo como referência a primeira fábrica instalada (General Motors)



Fonte: Elaborado pelos autores.

A figura 3 apresenta o terceiro e último método utilizado para avaliar a distribuição espacial das fábricas de automóvel. O parâmetro utilizado foi o espalhamento das fábricas em relação ao centro médio das mesmas e uma distância padrão (raio) de 729 km. A partir da análise da figura é possível destacar que: a) a distância euclidiana encontrada entre o centro médio e a fábrica mais próxima, Jaguar Land Rover de Itatiaia (RJ), é de 180 km; b) a distância euclidiana encontrada entre o centro médio e a fábrica mais distante, Ford/Troller de Horizonte, é de 2063 km; c) 84% das fábricas estão circunscritas a uma distância euclidiana de até 729 km tendo como referência o centroide; d) 16% estão a uma distância superior a 729 km; e) a mediana encontrada entre o centro médio e as demais fábricas é de 271 km; e f) a média encontrada entre as distâncias é de 518 km. Assim, comparando a distância padrão com a distância centro médio-Ford/Troller, bem como a proximidade 84% das fábricas ao centro médio, fica demonstrada a concentração/agregação da distribuição espacial das unidades fabricantes de automóveis.

Figura 3. Localização das fábricas de automóvel tendo como referências o centro médio das fábricas e a distância padrão calculada



Fonte: Elaborado pelos autores.

Considerações

A pesquisa bibliográfica apresentada neste estudo demonstra a conectividade entre a Administração Política, o setor automotivo brasileiro e as geotecnologias. Os conteúdos abordados pela Administração Política se aproximam do setor automotivo brasileiro no que tange a organização do Estado, representado pelos governos federal, estaduais e municipais (cada qual com sua competência), bem como, a utilização do sistema tributário nacional para atrair investimentos. Essa estrutura proporciona a formação de um padrão espacial, que pode ser descrito através da ferramenta dos Sistemas de Informações Geográficas (SIG). Nesta pesquisa, o padrão espacial pesquisado permitiu a análise da distribuição, concentração e dispersão das unidades fabricantes de automóveis do Brasil.

A análise espacial realizada ressalta que as operações das fábricas de automóveis estão concentradas no tempo e no espaço. Em relação à cronologia, foi destacado que ao longo dos últimos 35 anos, foram instalados 75% da infraestrutura levantada, considerando um período de 89 anos da indústria automobilística brasileira. Em relação à distribuição espacial, ficou demonstrado que: I) 45,7% das fábricas estão concentradas no estado de São Paulo e II) aproximadamente 80% das fábricas estão concentradas a uma distância euclidiana de até 750 km de uma determinada origem. Foram definidas como origem neste estudo a unidade da General Motors de São Caetano do Sul e o centro médio da distribuição espacial das 25 (vinte e cinco) fábricas pertencentes ao universo desta pesquisa.

Para futuros estudos, recomenda-se: a) levantar a produção anual desse universo de pesquisa, bem como verificar qual a concentração espacial dessa produção; b) correlacionar o início das operações das fábricas e os incentivos públicos, por exemplo, projetos, planos, programas e leis, ao longo dos 89 anos indicados nesta pesquisa; c) correlacionar a localização das fábricas produtoras de automóveis à localização de infraestrutura que viabiliza a utilização dos modos de transporte rodoviário, férreo e aquaviário; d) compreender quais fatores competitivos são preponderantes para a atração de implantação/investimento de fábricas no Brasil; e) identificar as ferramentas do sistema fiscal que são utilizadas pelos estados/municípios brasileiros para atrair unidades fabricantes de automóveis; e f) os motivos que levaram a Ford a encerrar as operações da unidade de São Bernardo do Campo (SP).

Referências

- ARBIX, G. Guerra fiscal e competição intermunicipal por novos investimentos no setor automotivo brasileiro. *Dados-Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 1, pp. 5-43, 2000.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – ANFAVEA (2019A). *Anuário da indústria automobilística brasileira 2019*. São Paulo: Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores, 2019.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS FABRICANTES DE VEÍCULOS AUTOMOTORES – ANFAVEA (2019B). *Linha do tempo*. Disponível

- em: <<http://www.anfavea.com.br/linha-do-tempo.html>>. Acessado em: 12 dez. 2019.
- BARROS, D. C. & PEDRO, L. S. O papel do BNDES no desenvolvimento do setor automotivo brasileiro. In: SOUSA, F. L. (org.). *BNDES 60 Anos: perspectivas setoriais*. Rio de Janeiro: Expressão Editorial, 2012, v. 1, p. 98-137.
- BRASIL. Lei n.º 13.755, de 10 de dezembro de 2018. Institui o Programa Rota 2030 – mobilidade e logística. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, edição 237, p. 21, 11 dez. 2018.
- FERREIRA, M. C. *Iniciação à análise espacial: teoria, técnica e exemplos para geoprocessamento*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.
- GARCIA, S. R. Processos globais e mercado de trabalho: o setor automotivo no Brasil – anos 2000. *Civitas*. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, vol. 7, n.º 1, pp. 130-54, 2007.
- HADDAD, M. A. Análise exploratória de dados espaciais: suporte aos estudos urbanos com ênfase nos padrões de distribuição. In: MOURA, A. C. M. (org.). *Tecnologias de geoinformação para representar e planejar o território urbano*. Rio de Janeiro: Interciência, 2016.
- MENEZES, P. M. L. & FERNANDES, M. C. *Roteiro de cartografia*. São Paulo: Oficina de Textos, 2013.
- MINISTÉRIO DA ECONOMIA, INDÚSTRIA, COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS – MDIC (2013). *Inovar-Auto*. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/competitividade-industrial/setor-automotivo/innovar-auto>>. Acessado em: 25 nov. 2019.
- RIBEIRO, R. A. & CUNHA, S. Mitsubishi: organização da produção e do trabalho. *Revista da ABET*. Salvador: Associação Brasileira de Estudo do Trabalho, vol. 5, n.º 1, pp. 248-77, 2005.
- SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para administração política. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, vol. 35, n.º 5, pp. 49-77, 2001.
- SANTOS, R. S.; GOMES, F. G.; SANTOS, T. C. S.; RIBEIRO, E. M. & ANDRADE FILHO, L. M. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *CADERNOS EBAPE.BR*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, vol. 14, n.º 4, pp. 1.011-34, 2016.

- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, 1993.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M.; RIBEIRO, M. M. & PINTO, F. L. B. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. *CADERNOS EBAPÉ.BR*. Rio de Janeiro: Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, vol. 15, n.º 4, pp. 939-59, 2017.
- SILVA, I. & SEGANTINE, P. C. L. *Topografia para engenharia: teoria e prática de geomática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.
- SILVA FILHO, L. A. & CUNHA, M. P. Redução do IPI no setor automotivo da indústria brasileira: uma avaliação sobre os impactos em preços a partir da análise de Insumo-Produto. In: Latin American and Caribbean Regional Science Association Congress/Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 1. /15., 2017, São Paulo. *Anais...* São Paulo: Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2017, 17 p.
- SONAGLIO, C. M. & FLOR, J. S. Impactos da redução do imposto sobre bens industrializados nas vendas de veículos automotores. *Revista Estudos do CEPE*. Santa Cruz do Sul: Universidade de Santa Cruz do Sul, vol. 42, pp. 63-79, jul.-dez. 2015.

FALHAS EM NORMATIVOS FEDERAIS LEVAM A IRREGULARIDADES: RELATO DE EXPERIÊNCIAS COM PROJETOS EXECUTADOS POR MEIO DE PARCERIAS ENTRE UNIVERSIDADES E FUNDAÇÕES DE APOIO

ROSEMARY ZUCARELI INOCÊNCIO¹

Resumo

Este artigo visa apresentar as manifestações dos atores envolvidos nos projetos de ensino, pesquisa e extensão, executados por meio de parcerias entre Instituições Federais de Ensino Superior e suas fundações de apoio, relativas aos problemas ocorridos e aos normativos federais que regem a accountability destes instrumentos, coletadas em uma dissertação de mestrado por meio da técnica grupo focal. A pesquisa que originou a dissertação teve uma abordagem qualitativa (do tipo descritivo-exploratória), apresentou os resultados das avaliações oriundas dos órgãos de controle, indicando os principais problemas constatados nessas parcerias. A utilização da técnica grupo focal proporcionou o debate entre os diversos atores envolvidos nos projetos, os quais estão vinculados à, pelo menos, duas instituições: coordenadores, pesquisadores, professores, estudantes, técnicos administrativos, servidores públicos e funcionários das fundações. Assim, com base nos estudos e na pesquisa empírica, apresentou-se a análise das manifestações, a conclusão do trabalho e as considerações finais, com sugestões para minimizar os problemas ocorridos na gestão desses projetos.

Palavras-chave: Fundação de apoio. Instituição Federal de Ensino Superior. Lei 13.019/2014. Lei 8.958/1994.

Abstract

This article aims to present the manifestations of the actors involved in the projects of teaching, research and extension, executed through partnerships between Federal Institutions of Higher Education and their foundations of support, regarding the problems occurred and the federal norms that govern the accountability of these instruments, collected in a master's thesis using the focal group technique. The research that originated the dissertation had a qualitative (descriptive-exploratory) approach, presented the results of the evaluations from the control organs, indicating the main problems observed in these partnerships. The use of the focus group technique provided the debate among the various actors involved in the projects, which are linked to at least two institutions: coordinators, researchers, teachers, students, administrative

¹ E-mail: zucainoc@hotmail.com.

technicians, public servants and foundation employees. Thus, based on the studies and the empirical research, we presented the analysis of the manifestations, the conclusion of the work and the final considerations, with suggestions to minimize the problems that occurred in the management of these projects.

Keywords: Support foundation. Federal Institutions of Higher Education. Law 13.019/2014. Law 8.958/1994.

Aspectos da *accountability* dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio

Este artigo deriva da dissertação de mestrado “*Accountability* dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio: adequações dos normativos a partir de manifestações dos atores executores”, realizado na Universidade Federal da Bahia (UFBA).

A dissertação traz o arcabouço jurídico federal sobre as relações entre Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) e fundações de apoio (FAP), conceitos e características de fundação de apoio, *accountability* e explicações sobre finalidades das parcerias, além de reflexões sobre: a importância de se adotar instrumento jurídico apropriado para a parceria; a seleção da fundação de apoio; bem como sobre os atores e os setores envolvidos na gestão das parcerias.

O foco deste artigo está na segunda parte da dissertação, que revela resultados das avaliações oriundas dos órgãos de controle, indicando os principais problemas constatados nas parcerias IFES e FAP e analisa manifestações dos atores envolvidos no planejamento, execução e controle dos projetos de ensino, pesquisa e extensão quanto à clareza e completude dos normativos federais, principalmente relativas à *accountability* desses projetos.

A celebração das parcerias entre IFES e FAP ampara-se principalmente na Lei 8.958 de 20 de dezembro de 1994. Dez anos após a elaboração desta Lei, outras normas foram publicadas, completando e alterando as regras que orientam o relacionamento entre IFES e Fundação de Apoio (FAP), quais sejam: Leis 10.973/2004, 12.349/2010, 12.863/2013, 13.243/2016 e 13.530/2017; Decretos 5.205/2004, 5.563/2005, 7.423/2010, 7.539/2011, 7.544/2011, 8.240/2014, 8.241/2014 e 9.283/2018.

Apesar desse extenso arcabouço jurídico, nem todos os aspectos que orientam a gestão pública desses instrumentos foram abordados. Nesses

casos, as lacunas são orientadas pelas normais federais gerais que regem as parcerias celebradas pela administração pública.

Até 2015, essas lacunas eram orientadas, principalmente, pela Lei 8.666/93 nos casos de celebração de contratos e pelo Decreto 6.170/2007 e Portaria Interministerial 507/2011, quando se celebrava convênios. Atualmente, as lacunas devem ser preenchidas pela Lei 13.019/2014 e o Decreto 8.726/2016.

Mas, como as próprias fundações e os servidores públicos, envolvidos nas parcerias entre IFES e FAP, veem esse arcabouço jurídico, intensamente renovado a partir de 2014, quanto à *accountability* dessas parcerias? Este questionamento constitui o problema de pesquisa da dissertação de mestrado que origina este artigo.

Nas parcerias entre IFES e FAP, a comunicação entre os membros da equipe executora, bem como a uniformidade de entendimentos que envolvem a *accountability* dos projetos são mais complexas. Na maioria das parcerias, um ente assume a tarefa da execução do objeto, enquanto o outro ente repassa recursos, acompanha e analisa a prestação de contas. Todavia, nos projetos realizados mediante parcerias IFES e FAP, a execução envolve atores dos dois entes, uma vez que os projetos devem ser realizados com a participação de, no mínimo, dois terços de pessoas vinculadas à IFES, conforme determina o Decreto 7.423/2010 (Brasil, 2010, Art. 6.º § 3.º).

Percebe-se que a instituição federal apoiada terá servidores que integrarão a equipe executora, mas também, por força legal, terá setores e servidores que assumirão a responsabilidade de acompanhar e avaliar a execução da parceria, adotando providências para que o resultado esperado seja alcançado de forma regular e efetiva (Brasil, 2014, Art. 58; Brasil, 2010, Art. 11).

Assim, a *accountability* das parcerias IFES e FAP envolve múltiplos atores: coordenadores, pesquisadores, professores, estudantes, técnicos administrativos, servidores públicos ou funcionários das fundações. As ações de todos se interligam e devem compor a *accountability* dos projetos.

A palavra *accountability* tem origem inglesa e segundo Pinho e Sacramento (2009), no Brasil, o seu conceito encontra-se em construção, principalmente quando se pensa em cultura de *accountability*. Os autores explicam o termo com a seguinte síntese:

Accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva (Pinho & Sacramento, 2009, p. 1.348).

Os estudos de Pinho & Sacramento (2009, p. 1.364) revelam que o processo da *accountability* pode ser visualizado de forma bidimensional: momentos denominados de *answerability* e de *enforcement*. *Answerability* refere-se ao dever de informar, explicar e responder pelos atos de gestão. *Enforcement* diz respeito à capacidade de aplicar sanções aos que descumprem os deveres públicos. Assim, os autores constatam que o significado de *accountability* “envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo”.

A primeira norma brasileira a expressar o que se deve entender por *accountability* foi a Instrução Normativa Conjunta n.º 01/2016 da Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Essa norma impõe ao Poder Executivo Federal o dever de adotar medidas para a sistematização de práticas relacionadas à gestão de riscos, aos controles internos, e à governança e considera *accountability* como:

accountability: conjunto de procedimentos adotados pelas organizações públicas e pelos indivíduos que as integram que evidenciam sua responsabilidade por decisões tomadas e ações implementadas, incluindo a salvaguarda de recursos públicos, a imparcialidade e o desempenho das organizações (Brasil, 2016, Art. 2.º).

Importante observar que o reconhecimento da *accountability* na administração pública não gera, por si só, a sua realização. É preciso normatizar procedimentos e formas de se cumprir a *accountability* no contexto de cada gestão.

Além disso, na administração pública o executar deve também ser formalizado, isto é, há a obrigatoriedade de se normatizar, previamente, procedimentos que garantam a correta e boa gestão. Não basta determinar que o gestor público respeite princípios como os da isonomia, da

legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade e da probidade administrativa. É necessário que se formalize como se deve proceder de modo a respeitá-los.

Assim, no caso dos projetos das IFES executados em parceria com fundações de apoio, têm-se Leis, Decretos, Portarias e outros normativos que regem seus procedimentos. No entanto, a pesquisa apresentada na dissertação que origina este artigo, revela que, na visão dos agentes executores, existem pontos obscuros ou inadequados que dificultam a execução e *accountability* desses projetos.

Metodologia

A pesquisa teve como base os ensinamentos de Denzin & Lincoln (2006) e Flick (2009); ela foi conduzida por meio de abordagem qualitativa, do tipo descritivo-exploratória com utilização de situações reais. Essa abordagem possibilitou analisar documentos originados de ações de controle e selecionar fatos que serviram de provocações para coleta de dados por meio das técnicas pesquisa documental e grupo focal.

A utilização da técnica grupo focal, no contexto trabalhado, mostrou-se relevante, devido à diversidade de atores e papéis envolvidos na execução e *accountability* dos projetos.

A pesquisa realizada contou com a participação de quatro segmentos: técnico administrativo (servidor de IFES), coordenador do projeto, gestor público (servidor da IFES) e representante da fundação. A fim de estimular diálogos mais livres, sinceros e efetivos, e ainda, minimizar a relação com o controle repressivo, optou-se por não incluir segmento dos auditores do TCU ou CGU.

Seguindo orientações de Morgan (1988), desenvolveram-se, dois grupos focais em IFES localizadas em dois estados brasileiros distintos, obtendo manifestações de participantes que não se conhecem e vivenciam a problemática estudada em condições e ambientes diferentes. Consolidaram-se os dados coletados por tópicos abordados e também de forma global.

A mobilização dos atores para a participação no grupo focal teve como estratégia principal o oferecimento de oficina sobre a aplicabilidade da Lei 13.019/2014 nas parcerias entre IFES e FAP, a potenciais participantes do grupo focal.

Esta oficina está inserida na meta estabelecida pela CGU, no âmbito do programa CAPACITA, o qual prevê realização de capacitações, em temas variados, para agentes que atuam na gestão pública federal, como medida preventiva para a boa gestão. O interesse pela oficina sobre a Lei 13.019/2014 se deve ao fato de que, apesar de ter sido publicada em 2014, esse instrumento legal passou a vigorar em janeiro de 2016, assim como se trata de uma norma que demanda espaço de estudos para que seja compreendida e aplicada, haja vista a complexidade de sua temática.

Com a utilização das técnicas pesquisa documental e grupo focal, buscaram-se responder as seguintes subquestões de pesquisa: Quais irregularidades relativas à gestão dos projetos das IFES executados em parceria com FAP com fundamento na Lei 8.958/1994, são objetos de recomendações/determinações da CGU e/ou do TCU, nos últimos dez anos? Quais normas federais orientam a *accountability* desses projetos? Quais recomendações/determinações estão compatíveis com as inovações ocorridas nas normas federais? Qual a opinião dos participantes do grupo focal sobre cada uma das situações apresentadas (irregularidades selecionadas)? Qual a opinião dos participantes sobre as orientações normativas relativas às irregularidades relatadas? Qual a opinião dos participantes do grupo focal sobre a adequação dos normativos federais, em especial quanto à *accountability* das parcerias? Quais as sugestões dos participantes do grupo focal para adequar as normas federais que regem esses projetos?

Composição dos grupos focais e pontos de discussões

Uma vez que o objetivo principal era captar a manifestação dos participantes sobre a suficiência e adequação dos normativos federais que regem a execução e a *accountability* das parcerias entre IFES e FAP, seria um grande problema se o grupo desconhecesse essas normas.

Para evitar esse problema, foram convidadas, para as discussões, somente pessoas participantes da oficina “O Impacto da Lei 13.019/2014 nas parcerias entre Instituições Federais de Ensino e Fundações de Apoio”, realizada pela CGU. Durante a oficina, enquanto a maioria dos alunos realizava atividades em equipe, alguns, previamente selecionados, realizavam as discussões, por meio da técnica grupo focal.

O primeiro grupo focal foi realizado no período vespertino dos dias 12 e 13 de setembro de 2016 na Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

e contou com oito participantes, sendo quatro da UFAL, três da Fundação Universitária de Desenvolvimento de Extensão e Pesquisa (Fundepes) e um do Instituto Federal de Alagoas (IFAL).

Conforme declaração dos participantes, os membros do grupo ocupavam os seguintes cargos/setores: Gerente/Unidade de Projetos/Fundepes; Advogada/Assessoria Jurídica/Fundepes; Analista Sênior/Gestão de Projetos/Fundepes; Auditor Interno/Audin/IFAL; Auditor Interno/Audin/UFAL; Técnico Administrativo/Assuntos Educacionais/UFAL; Gerente de Projetos/LaCCAN/UFAL; e Diretor/Editora/UFAL.

Dentre as atividades por eles desenvolvidas, no âmbito das parcerias entre IFES e FAP, foram declaradas: coordenação de projetos; gestão financeira e logística; análise dos instrumentos celebrados; acompanhamento, controle e gestão dos projetos; emissão de pareceres jurídicos; captação de oportunidades; elaboração e estruturação de projetos; orientação dos fluxos de aprovação; gestão administrativa e orçamentária dos projetos.

O segundo grupo focal foi realizado nos períodos matutino e vespertino do dia 30 de setembro de 2016 na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) e contou com oito participantes, sendo quatro da UFMS, dois da Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura – Fapec e dois da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD).

Conforme declaração dos participantes, os membros do grupo ocupavam os seguintes cargos/setores: Contador/UFMS; Professor/UFMS; Pró-reitor de Extensão e Assuntos Estudantis/UFMS; Pró-reitor de Planejamento e Orçamento/UFMS (e Presidente do Conselho Curador da Fapec); Gestor de projetos/Fapec; Auxiliar de Serviços Jurídicos/Fapec; Coordenador Financeiro/UFGD; e Assessor da Pró-reitoria de Administração/UFGD.

Dentre as atividades por eles desenvolvidas, no âmbito das parcerias entre IFES e FAP, foram declaradas: acompanhamento, controle e gestão dos projetos; análise das prestações de contas; coordenação de projetos; pesquisas na execução de projetos; celebração das parcerias; análise jurídica dos instrumentos celebrados; condução de reuniões com gestores de projetos; execução financeira (pagamentos, elaboração de relatórios, prestação de contas); realização das aquisições de equipamentos e serviços dos projetos; análise do processo e do plano de trabalho; e formalização de instrumentos jurídicos.

Para se coletar a manifestação desses atores, buscou-se, primeiramente, por meio de mapeamento das irregularidades apontadas pelo TCU e/ou CGU, priorizar tópicos que seriam objetos de discussão.

A pesquisa para identificação das irregularidades apontadas pelo TCU teve como base o trabalho acadêmico “Recursos de Convênio entre Fundações de Apoio e Universidades Federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU)” de autoria de Crísley do Carmo Dalto, Valcemiro Nossa e Antonio Lopo Martinez, o qual relaciona e classifica as irregularidades ocorridas no período de 2006 a 2010.

Os autores analisaram o conteúdo dos acórdãos do TCU e identificaram 574 irregularidades. Os dados foram classificados por tipologia de irregularidade e agrupados por tipologia de infração legal, contemplando desobediência à Instrução Normativa n.º 01/1997 STN, Portaria Interministerial 127/2008 MPOG, legislação trabalhista, Lei 8.666/1993, Lei 8.958/1994 e jurisprudência do TCU.

Para este trabalho, foram utilizadas somente as tipologias de irregularidades, apontadas por Dalto, Nossa & Martinez (2012, p. 9), relativas às disposições da Lei 8.958/1994 e às determinações constantes das jurisprudências do TCU.

O mapeamento das irregularidades apontadas pela CGU foi realizado por meio de análise dos conteúdos dos Relatórios da CGU publicados em 2015 e 2016 (até a data da pesquisa ocorrida em 25-7-2016).

O processo de pesquisa contemplou, primeiramente, a identificação dos relatórios da CGU que apresentam análises da execução de parcerias celebradas entre IFES e FAP, por meio de buscas no sítio da CGU, de acesso público, no endereço <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao>> (*link* pesquisa de relatórios).

O primeiro filtro utilizado para a pesquisa refere-se à identificação da linha de atuação da CGU. Na sequência, selecionaram-se os parâmetros Ministério da Educação (MEC) e o período de janeiro de 2015 a 25 de julho de 2016 - data da coleta de dados. Para todos os relatórios encontrados, realizou-se pesquisa de busca da expressão “fundação” ou “8.958”. O resultado dessa busca foi objeto de leitura para identificação de relatórios que contem pontos relacionados às parcerias entre IFES e fundações de apoio. Dessa forma, a análise de conteúdo mais detalhada teve como objeto 14 relatórios, os quais foram sintetizados em 16 tipos de irregularidades.

A partir do cruzamento das irregularidades apontadas pelo TCU e pela CGU elegeram-se cinco tópicos que seriam objeto de discussão nos grupos focais, quais sejam: Celebração de parceria com objeto sem definição precisa e plano de trabalho incompleto; Ausência de documentos que comprovem a execução financeira do projeto, impossibilitando a verificação da compatibilidade dos recursos despendidos para o cumprimento do objeto da parceria, bem como do cumprimento do plano de trabalho pactuado; Contratações sem evidência do respeito ao princípio da impessoalidade/isonomia e aliadas à existência de indício de direcionamento; Descumprimento dos deveres de transparência da gestão; Pagamento de despesas não contempladas no plano de trabalho ou nas demais peças do instrumento celebrado.

Manifestação dos atores

É importante esclarecer que a divisão em tópicos não teve o propósito de limitar ou direcionar os assuntos sobre os quais os participantes deviam se manifestar. O objetivo foi utilizar uma metodologia para provocar e estimular discussões voltadas à busca de soluções de problemas, por meio de reflexões sobre suas causas.

Dessa forma, os dados coletados apresentam as manifestações dos participantes. Tais informações foram analisadas e consolidadas dando origem a uma classificação estruturada em novos tópicos. As manifestações de cada tópico foram objeto de novas análises, mais aprofundadas, buscando-se uma compreensão mais analítica, bem como a aproximação com os autores e normativos que subsidiaram o referencial teórico do estudo.

Assim, apresentam-se a seguir, os tópicos discutidos, seguidos de textos acadêmicos e normativos sobre cada assunto, revelando as manifestações coletadas. Ressalta-se que este artigo limita-se a apresentar alguns depoimentos que expressam um conjunto de manifestações registradas na dissertação de mestrado que origina este trabalho.

Quanto a parcerias celebradas com objetos sem definição precisa e planos de trabalhos incompletos.

Conforme artigo 1.º da Lei 8.958/1994, mediante a celebração de parceria, a FAP dará apoio à IFES para a execução de projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação. Esse apoio pode ser, inclusive, para gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.

Nesse contexto, podem ser visualizados muitos objetos, além de uma multiplicidade de tarefas que serão atribuídas a representantes da IFES ou da FAP, dependendo do pacto celebrado.

Dessa forma, faz-se necessário definir o objeto da parceria, planejar, detalhadamente as ações que serão executadas e as obrigações das partes envolvidas. E deve-se formalizar a parceria tornando-a compreensível para todos, uma vez que a execução envolve o emprego de recursos públicos.

Desde o início do amparo legal para a relação IFES e FAP, a Lei 8.958 estabeleceu a obrigatoriedade de se formalizar parcerias com objetos específicos, com instrumentos jurídicos, plano de trabalho e projeto que contemham descrição detalhada do planejamento do pacto.

O legislador ampliou a importância do planejamento em 2014, ao definir, no artigo 35 da Lei 13.019, um rol de providências a serem adotadas como condição para que ocorra a celebração das parcerias entre a administração pública e a organização da sociedade civil. Entre essas providências encontra-se a emissão de “parecer de órgão técnico da administração pública”, o qual deverá pronunciar-se, de forma expressa, a respeito: da viabilidade de sua execução; da verificação do cronograma de desembolso; da descrição de quais são os meios disponíveis a serem utilizados para a fiscalização da execução da parceria, assim como dos procedimentos que deverão ser adotados para avaliação da execução física e financeira, no cumprimento das metas e objetivos; da designação do gestor da parceria; e da designação da comissão de monitoramento e avaliação da parceria.

A importância do planejamento com esse nível de detalhamento é reforçada pelos seguintes depoimentos:

O que antecede a execução, que é o planejamento, é o ponto chave.

[...] não há dúvida da necessidade de descrever claramente e fazer o *link* entre meta e objetivo, [...] a forma como vai ser desenvolvido [...] tem que ser interligado, como se fosse um projeto de pesquisa, a parte experimental, a metodologia, “linkado” com os objetivos. [...], indicadores [...] antes de realizar o projeto, olhar como vai ser medido, [...] qual vai ser o instrumento. Como é que lá no final eu vou avaliar se aquilo realmente foi atendido ou não. Então se não tiver esses indicadores definidos, fica complicado depois.

Analisando as normas específicas que disciplinam as relações entre IFES e FAP, percebe-se que essas parcerias possuem como principais instrumentos de planejamento, o projeto, o instrumento jurídico de pactuação e o plano de trabalho.

Os depoimentos revelam que, em muitos casos, não se valoriza esses instrumentos. Por vezes, a captação de recursos é negociada sem objeto estabelecido, os projetos são elaborados às pressas, tendo por objetivo principal o atendimento a formalidades.

O professor chega lá sem projeto. Ele diz assim: “Eu fui no ministério das cidades e estou trazendo 370 mil reais. [...] Porque se não fizer até amanhã nós vamos perder todo o recurso e eles vão dar pra universidade Y, Z, K”. Mas, professor, o senhor tem um projeto cadastrado onde? “Não, mas isso daí não importa. Eu quero preencher logo porque eu não quero perder o recurso”.

Um ponto muito discutido foi sobre a ordem temporal da elaboração do projeto e do plano de trabalho, uma vez que o § 1.º do artigo 6.º do Decreto 7.423/2010, expressamente, determina que os “projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho”. As discussões revelaram que esse trecho da norma apresenta-se equivocado, pois leva a interpretação de que o plano de trabalho viria antes do projeto, o que seria impraticável.

Você não tem como construir um plano de trabalho se você não tiver lá atrás um projeto.

O entendimento de que o plano de trabalho deva ser elaborado a partir do projeto é reforçado quando se percebe o nível de detalhamento exigido para o plano de trabalho, com decisões que somente ocorrem após a aprovação do projeto. Ainda no artigo 6.º do Decreto 7.423/2010 há a determinação de que no plano de trabalho “sejam precisamente definidos”:

- I - objeto, projeto básico, prazo de execução limitado no tempo, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;
- II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6.º da Lei nº 8.958, de 1994;
- III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e
- IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

Observa-se que os incisos III e IV determinam que se identifiquem, no plano de trabalho, os registros funcionais dos participantes da execução do projeto e os pagamentos a pessoas físicas e jurídicas previstos. Para se ter esses dados seria necessário realizar as seleções tanto para aquisições e contratações, quanto para composição da equipe executora do projeto. Contudo, o tempo transcorrido da elaboração da proposta até a efetiva celebração da parceria, torna inviável esse nível de detalhamento. No momento de iniciar a execução do projeto, seria necessária a realização de novos processos de seleção, acarretando retrabalho e incerteza quanto à aceitabilidade das alterações no plano de trabalho. Além disso, muitos projetos não são executados por não conseguirem concretizar parcerias.

Assim, os participantes do grupo focal manifestaram discordância também quanto ao nível de detalhamento exigido para o plano de trabalho, antes da celebração da parceria com a fundação.

porque quando você encaminha o projeto, você ainda não tem quem será designado [...] a próxima etapa depende da anterior.

Nós (professores) somos procurados por uma empresa, por uma concessionária de energia e ela quer desenvolver. Ela tem um problema e ela quer desenvolver um projeto. [...] não sei qual que é o melhor caminho [...] ou quando isso vai para a fundação.

Durante as discussões, conforme depoimento abaixo, observou-se que apesar de não estar claramente definido os responsáveis pela elaboração do plano de trabalho e do projeto, os participantes consideram que a fundação de apoio deve estar presente desde o início do planejamento.

o plano de trabalho vai envolver, por exemplo, a fundação de apoio. Ela tem que estar envolvida, e vai envolver uma agência de financiamento. Vai ter que conversar com esse agente de financiamento, porque o plano de trabalho vai ter o cronograma de desembolso. [...] e setor responsável da instituição que vai fazer a celebração de instrumento [...] responsável por orientar, para celebrar o instrumento e para acompanhar a execução desse instrumento.

Quanto ao papel de conciliar sociedade, entes financiadores, IFES e fundações.

O estudo do arcabouço jurídico das relações entre IFES e FAP indica que as regras partem do pressuposto de que a relação com as fundações se iniciam somente após a celebração da parceria. No entanto, os depoimentos colhidos demonstram que esse entendimento não reflete a verdade do que ocorre.

As discussões permitiram perceber que a comunicação entre os futuros partícipes para a execução de um projeto precisa ser normatizada. Tal normatização é importante e poderá minimizar os problemas causados pela assimetria de informações entre os envolvidos no projeto.

Os depoimentos demonstram esse problema e sugerem a fixação de um setor ou agente que seria o responsável pelo elo entre os interesses.

Na realidade a gente vê que o projeto, ele pode nascer com o professor, ele pode nascer com a empresa, com o ente privado, com o

ministério, com a financiadora, independente [...] Só que não tem alguém dentro da unidade para poder fazer esse link, captar esse projeto, captar esse recurso e instruir.

Seria interessante levar isso para uma norma, porque como diz o ditado: Quando o cachorro tem vários donos ele morre de sede e de fome, porque todo mundo fica: “Não, ele vai fazer”, mas ninguém faz.

Percebe-se, então, que uma parceria pode iniciar por intermédio de um projeto proposto por um professor da IFES. Pode ser originada de uma demanda da sociedade ou de um ente financiador ou ainda da própria fundação. Em todos os casos que se vislumbre a execução com apoio da FAP, a participação da fundação na elaboração do plano de trabalho é fundamental, uma vez que a ela caberá à gestão financeira e administrativa do projeto. No mais, o detalhamento dos custos operacionais da parceria também será elaborado pela fundação.

No entanto, atendendo a orientações normativas, a formalização da parceria entre IFES e FAP, somente irá ocorrer após a elaboração do plano de trabalho que integrará o instrumento jurídico da parceria.

Assim, as tratativas e procedimentos que ocorrem antes da celebração da parceria ficam sem respaldo normativo e, conseqüentemente, sem definição dos responsáveis pelas diversas tarefas imprescindíveis à celebração das parcerias. Entre essas tarefas, os participantes do grupo focal sinalizaram a necessidade de se estabelecer rotinas e setor encarregado de conciliar projetos, demandas e recursos disponíveis.

O depoimento abaixo traz a sugestão de adequações para a norma, de forma a prever um passo a passo para a celebração das parcerias.

[...] a norma, ela tem tudo para alavancar isso [...]. Se ela conseguir trazer essa clareza, desde o nascimento lá do professor que tem a ideia, que está com o papel na mão e, assim, seguir esse passo a passo. Já imaginou o tanto de melhoria para sociedade? [...]. Se a gente conseguir fazer os ajustes na norma e deixar mais claro desde o nascimento do projeto, eu acho que pode trazer um resultado espantoso.

Quanto ao desrespeito ao princípio da impessoalidade

O direcionamento nas aquisições e contratações, bem como na escolha da composição da equipe executora do projeto, representa uma irregularidade, pois sinaliza o desrespeito ao princípio da impessoalidade. Essa irregularidade foi apontada pelo TCU como sendo uma das mais recorrentes na execução das parcerias entre IFES e FAP (Dalto, Nossa & Martinez, 2012).

A impessoalidade é um dos princípios constitucionais impostos para administração pública, por força do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988).

O artigo 2º da Lei 8.958/1994 orienta que os estatutos das fundações de apoio devem dispor sobre a observância aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Brasil, 1994).

A Lei 13.019/2014 reforça a obrigatoriedade de se respeitar o princípio da impessoalidade, definindo-o como fundamental nas parcerias entre administração pública e organizações da sociedade civil (Brasil, 2014).

O problema do desrespeito a esse princípio foi reconhecido pelo grupo focal, que iniciou as discussões abordando o direcionamento nas aquisições e contratações necessárias à execução do objeto pactuado.

Sobre esse ponto, foi lembrado que o Decreto 8.241/2014, que regulamenta o artigo 3.º da Lei n.º 8.958/1994, determina que os procedimentos para a aquisição de bens e a contratação de obras e serviços pelas fundações de apoio devem obedecer ao princípio da impessoalidade. Esse mesmo Decreto, em seu artigo 34, veda a contratação direta, sem seleção pública, nas hipóteses de indevido favorecimento e, em seu artigo 27, determina que “as razões técnicas da escolha do fornecedor e a justificativa do preço serão devidamente registradas nos autos do processo” (Brasil, 2014).

Os participantes do grupo focal entendem que está claro o dever de obediência ao princípio da impessoalidade nas aquisições e contratações realizadas para execução do objeto pactuado, no entanto, concordam que o direcionamento é fato recorrente.

A seguir são destacados depoimentos que revelam que embora a norma defina que a tarefa de realizar os procedimentos para as aquisições e contratações é de responsabilidade da FAP, muitas vezes, o professor ou

gestor faz os orçamentos e direciona a contratação. Em outros casos, ele apresenta especificações do serviço ou produto, que, de forma irregular, limitam a busca de fornecedores.

[...] porque tem gestor que chega lá e “Ah, eu preciso do equipamento tal, já fiz três orçamentos” [...]

Há uma especificação tão detalhada e você não conhece aquele produto, então por mais que você faça diligência, se aquele dado que direciona não é aparente, de fácil detecção, não tem como você saber se está direcionado.

Segundo os colaboradores deste estudo, o problema maior está no direcionamento na escolha dos pesquisadores e bolsistas, pois os normativos não deixam claro o papel da fundação. Além disso, parecem obrigar que essa seleção exista antes mesmo da celebração da parceria com a fundação.

Não tem nada dizendo que é a fundação que vai fazer [...] o processo de seleção de bolsista.

[...] Esse regramento está totalmente equivocado pelo que a gente esta falando. Olhem: “Os projetos devem ser baseados no plano de trabalho no qual sejam precisamente definidos”, ou seja, tem que estar lá. “Participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, informados os valores das bolsas a serem concedidas”; e “pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso”.

O decreto é totalmente equivocado [...].

Quanto às normas, observa-se que tanto o § 1.º do artigo 6.º do Decreto 7.423/2010, quanto o § 1.º do artigo 9.º do Decreto 8.240/2014, determinam que, no plano de trabalho, “sejam precisamente definidos os participantes [...] do projeto, [...] identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos”.

Os artigos 7.º e 17.º, respectivamente, desses mesmos Decretos determinam que a IFES deve fixar critérios objetivos e procedimentos de autorização para participação remunerada de seu pessoal nos projetos de ensino, pesquisa ou extensão.

A necessidade de seleção pode ser evidenciada também no § 2.º do artigo 12 do Decreto 7.423/2010, que trata do dever da transparência.

Os dados relativos aos projetos, incluindo sua fundamentação normativa, sistemática de elaboração, acompanhamento de metas e avaliação, planos de trabalho e dados relativos à seleção para concessão de bolsas, abrangendo seus resultados e valores, além das informações previstas no inciso V, devem ser objeto de registro centralizado e de ampla publicidade pela instituição apoiada, tanto por seu boletim interno quanto pela internet (Brasil, 2010).

Quanto a quem concede as bolsas, o artigo 4.º B da Lei 8.958/1994 estabelece que “as fundações de apoio poderão conceder bolsas” aos estudantes e aos servidores vinculados a projetos institucionais, observando-se o princípio da impessoalidade (Brasil, 1994).

Revelou-se, também, que o direcionamento pode ocorrer de forma camuflada, sendo difícil detectá-lo.

O professor, o coordenador ia selecionar um número de bolsistas, de alunos graduandos e graduados. [...] Ele trouxe já o nome das pessoas, dos alunos e tudo mais: “Esses aqui eu quero que sejam meus bolsistas”. Aí eu falei: Olha, professor, é um pouco estranho isso, não tem como a gente executar. Eu acho melhor a gente fazer um edital de seleção simplificado para os bolsistas, abrir isso para os outros alunos terem condição de poder concorrer à bolsa. Foi feito o edital de seleção simplificado dentro da faculdade, do curso. E aí quem que volta como aluno aprovado? Os mesmos alunos que ele tinha indicado no início. Ou seja, [...] ele aprovou quem ele queria [...] Aí qual foi a justificativa dele? “Olha, essas pessoas que foram aprovadas eram as pessoas que trabalham comigo, que tem o melhor currículo, que de fato estão comprometidos com a pesquisa, que de fato são alunos bons, que tem um currículo bom”.

Outros depoimentos revelam que os participantes não têm certeza quanto à irregularidade de ocorrência de direcionamento para composição da equipe executora do projeto.

É um trabalho em equipe [...] Você quer no seu grupo pessoas que você já tem evidências, já tem experiências anteriores que não deram certo em determinados projetos? [...].

[...] mas eu estou trabalhando com um grupo de professores que eu chamei gente de algumas áreas pra me ajudar a elaborar. Vamos supor que em determinado momento vai ter um processo de seleção. Quer dizer que essas pessoas que me ajudaram a elaborar uma solução, elas podem ficar fora.

O princípio da impessoalidade é tratado por Celso Antônio Bandeira de Mello como o princípio da igualdade, garantindo o direito de todos. Nele se traduz a proibição de que favoritismo, perseguições, simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas interfiram na atuação administrativa (Mello, 2010, p. 114).

Assim, a realização de um procedimento seletivo deve ocorrer quando houver mais de uma pessoa física ou jurídica apta a realizar a mesma tarefa, de modo a demonstrar o respeito ao princípio da impessoalidade.

Quanto ao ressarcimento relativo à utilização de recursos públicos de que trata o artigo 6.º da Lei 8.958/1994

A discussão sobre esse tópico surgiu espontaneamente nas abordagens sobre a dificuldade de se entender as normas.

O ressarcimento previsto no artigo 6.º da Lei 8.958/1994 visa a repor despesas ocasionadas pela utilização de bens e serviços das IFES na elaboração e execução das parcerias entre IFES e FAP.

Os decretos de regulamentação dessa Lei (Decretos 7.423/2010 e 8.240/2014) determinam que sejam definidos, no plano de trabalho, os recursos da instituição apoiada envolvidos no projeto, bem como os ressarcimentos pertinentes (Brasil, 2010, Art. 6.º § 1.º; Brasil, 2014, Art. 9.º § 1.º).

De acordo com o § 2.º do artigo 9.º do Decreto 7.423/2010, a utilização de recursos da IFES na execução dos projetos está condicionada ao estabelecimento de rotinas de justa retribuição e ressarcimento. Além disso, uma das determinações inseridas no artigo 6ª da Lei 8.958 é para que o plano de trabalho indique todos os recursos financeiros e não financeiros necessários à execução do objeto.

No entanto, na prática, os instrumentos de planejamento indicam apenas percentuais de receitas da parceria, sem a identificação, no plano de trabalho, dos bens e serviços utilizados em cada projeto e ainda sem esclarecimentos que sinalizem a relação entre os valores ressarcidos e os recursos utilizados.

Destacam-se, abaixo, depoimentos que demonstram essa prática e sinalizam que os participantes concordam com a necessidade de que o plano de trabalho indique todos os recursos financeiros e não financeiros necessários à execução do objeto.

[...] pelas nossas normas internas [...] você tem que repassar um percentual de 11% para instituição da receita bruta arrecadada. [...].

[...] se você tem que comprar um equipamento para fazer medida no projeto, você vai gastar recurso na compra do equipamento. A universidade tem o equipamento. Então, você vai usar o equipamento da universidade. Então, você tem que prever no projeto: desgaste do equipamento, material, manutenção [...].

Em relação à fixação de percentuais, os relatos revelam que, embora não pareça adequado, o propósito é de simplificar o atendimento ao artigo 6.º da Lei 8.958 e a divisão em setores visa a distribuir esses recursos no contexto da instituição.

[...] Então, quando é colocado esse 11% aqui, foi uma forma de garantir que esses projetos, não fossem realizados, assim, de forma aleatória, sem a preocupação de ter a manutenção desse equipamento [...]

[...] na verdade isso daqui é uma tentativa de socializar o recurso, [...] Coloca nas pró-reitorias, as pró-reitorias atendem todas as áreas, então uma ação desenvolvida ali, ela contempla essas áreas

que tem maior dificuldade nessa possibilidade de captação de recurso. Agora, olhando sobre a ótica do desenvolvimento do projeto, isoladamente do contexto da instituição, fica meio estranho.

Com base nos depoimentos desse tópico, pode-se concluir que a adoção de um percentual sem demonstração de compatibilidade com os recursos da instituição apoiada envolvidos no projeto não atende à finalidade do disposto no artigo 6.º da Lei 8.958/1994. É necessário detalhar esses bens e serviços fixando valores que representam o ressarcimento relativo aos custos da utilização desses recursos.

Quanto à falta de controles e acompanhamento da execução das parcerias

Este tópico está diretamente ligado ao título deste trabalho: *Accountability* dos projetos das IFES executados em parceria com FAP. Isso, porque, conforme estudos de Pinho e Sacramento (2009), o significado de *accountability* envolve também o controle. O processo da *accountability* deve ser visto também em relação às ações implementadas para o controle e acompanhamento. Essas ações são impostas pelos normativos, principalmente, ao concedente da parceria, que nesse trabalho é a IFES.

Os estudos de Dalto, Nossa & Martinez (2012) revelam que entre as irregularidades apontadas pelo TCU, relativas ao período de 2006 a 2010, como sendo as mais recorrentes, encontra-se a ausência de controle na execução e prestação de contas das parcerias entre IFES e FAP (Dalto, Nossa & Martinez, 2012).

Silva (2011) relata que a partir de 2010, os normativos que regem a relação IFES e FAP, em especial o Decreto 7.423/2010, buscaram “estruturar medidas que concentrassem a tomada de decisões estratégicas sobre projetos na direção superior das universidades”, por meio da incorporação de mecanismos de controle (Silva, 2011, p. 144).

Em 2014, o legislador intensificou a obrigatoriedade do controle nas parcerias, pois, com a publicação da Lei 13.019/2014, criou instrumentos de registro dos acompanhamentos, detalhou conteúdos e prazos para emissão de relatórios de avaliação da execução e da prestação de contas e ainda determinou a nomeação formal dos responsáveis pelo controle.

Assim, considerando o início da vigência da Lei 13.019, a partir de 2016, um dos principais instrumentos de comprovação do controle da IFES sobre os projetos executados com apoio das fundações passa a integrar a própria prestação de contas da parceria, conforme texto da norma transcrito abaixo.

XIV - Prestação de contas: procedimento em que se analisa e se avalia a execução da parceria, pelo qual seja possível verificar o cumprimento do objeto da parceria e o alcance das metas e dos resultados previstos, compreendendo duas fases:

- a) apresentação das contas, de responsabilidade da organização da sociedade civil;
- b) análise e manifestação conclusiva das contas, de responsabilidade da administração pública, sem prejuízo da atuação dos órgãos de controle (Brasil, 2014, Art. 2.º).

Os participantes do grupo focal reconheceram as fragilidades do controle e informaram que desconheciam as disposições da Lei 13.019/2014 relativas ao assunto.

A falta de transparência da execução, bem como a não utilização de sistema eletrônico único para a gestão das parcerias foram apontados como limitadores da atuação do controle. Sobre este ponto destacam-se os seguintes comentários:

Geralmente é só o gestor que fica sabendo.

A questão é dar essa visibilidade [...]

O grupo tem que ter um sistema de gestão conjunta. Um único sistema.

São muitas pró-reitorias envolvidas com muitos projetos e depende de muita informação. [...] Os dados estão espalhados.

[...] justamente fazer um sistema de gestão de instrumentos de convênios [...], mas linkado com a fundação de apoio. Porque quando vem a transparência, tem situações que poderiam ser muito mais visíveis se quem está executando lá, ao inserir dados, a gente já consiga

ver aqui. [...] Já alimentaria um sistema de publicidade que é o que exige a lei.

A principal causa da falta de transparência é a inexistência de sistemas.

As discussões também demonstraram certa confusão nos papéis e nomes dos setores e atores envolvidos no controle das parcerias. Observou-se que os próprios normativos utilizam nomenclaturas que se confundem. Além disso, a Lei 13.019/2014 trouxe conceitos para termos que não se aplicam as práticas adotadas e/ou se confundem com nomenclaturas definidas em outros normativos.

A esse respeito, cita-se, como exemplo, o termo “comissão de seleção”, o qual foi instituído pelo inciso X do artigo 2.º da Lei 13.019/2014. Nessa Lei, “comissão de seleção” refere-se às pessoas responsáveis por processar e julgar a seleção da FAP para a celebração da parceria com a IFES. Todavia, esse mesmo termo também foi adotado no inciso IV do artigo 2.º do Decreto 8.241/2014 para designar as pessoas responsáveis pela seleção pública de fornecedores para a execução do objeto pactuado.

Outro exemplo diretamente ligado às tarefas de controle e que provoca entendimentos diversos é o termo “gestor”. Segundo o inciso VI do artigo 2.º da Lei 13.019/2014, gestor é o representante da IFES designado para acompanhar e fiscalizar a parceria. Conforme inciso IV do artigo 61 da Lei 13.019/2014, esse gestor deverá emitir parecer técnico conclusivo de análise da prestação de contas final, não sendo permitido que também atue na execução da parceria.

No entanto, os depoimentos colhidos revelam que este termo “gestor” tem sido empregado, nas relações entre IFES e FAP, como àquele que responde pela gestão da parceria, que atua diretamente na execução do objeto, o qual recebe, em alguns casos, a denominação, também, de coordenador do projeto. Em outros casos, o termo é visto como àquele que executa a gestão administrativa e financeira da parceria. Percebe-se que quando se fala em acompanhamento e fiscalização, o termo mais comum é “fiscal”.

Ressalta-se ainda que esse termo “gestor” também é utilizado para identificar àquele que é responsável pela gestão, o que aumenta ainda mais a confusão.

Assim, sobre esse tópico, as discussões não foram profundas, mas sinalizaram pelo menos duas causas para a falta de controles e acompanhamento da execução das parcerias, quais sejam: desconhecimento dos instrumentos e procedimentos impostos pelos normativos; e necessidade de definições mais claras das tarefas e das nomenclaturas dos atores envolvidos.

Quanto à clareza e completude dos normativos federais relativos ao accountability das parcerias

Embora o tema accountability tenha sido referenciado em cada um dos demais tópicos discutidos, optou-se por destacá-lo nesse item a fim de consolidar a visão dos participantes dos grupos focais quanto à clareza e completude dos normativos federais que regem as relações entre IFES e FAP.

são muitas leis, aí você vai em uma que fala isso, aí a outra fala um pouquinho diferente. Aí você, na hora de interpretar às vezes, você fala: Qual seguir? Aonde eu vou? E às vezes dá uma confusão.

[...] estou nisso há oito anos, desde 2009 tentando dar uma conotação diferente para essa situação que relaciona universidade com fundação. A clareza que eu tenho é essa: Existe muita confusão, muita falta de clareza no que está posto aí, para operacionalizar. [...] E precisa ter clareza na operacionalidade disso.

As regras não estão claras. [...] Quem serão as pessoas na operacionalidade do dia a dia da universidade, onde está esse setor? Onde estão as pessoas? Quem vai fazer isso? Quem vai fazer aquilo?

Os depoimentos acima revelam que os colaboradores deste estudo consideram que o excesso de normativos dificulta o cumprimento das orientações, assim como enseja interpretações conflitantes. Além disso, os normativos não apresentam nível de detalhamento adequado, pois não orientam a operacionalização dos atos, nem deixam claro a quem cabe cada tarefa.

Conclusão e proposição

Os resultados do trabalho indicam que, para os participantes dos grupos focais, os normativos federais não orientam, de forma clara e completa, a execução e *accountability* das parcerias celebradas entre IFES e FAP.

A utilização da técnica grupo focal precedida de oficina de estudo dos normativos qualificou os debates e proporcionou a participação de atores que ocupam cargos de destaque nas instituições envolvidas, como: Pró-reitores, Diretores, Gerentes de Projetos, Técnicos Administrativos, Contador, Coordenador Financeiro; e ainda, Presidente do Conselho Curador, gerentes de Projetos, assessores jurídicos e técnico-administrativos, vinculados a fundações.

Além disso, a metodologia e técnicas utilizadas nesse trabalho proporcionaram melhorias imediatas na gestão de projetos específicos nos quais os membros dos grupos focais atuam, uma vez que fomentaram maior interação entre os atores envolvidos. Com isso cada segmento teve oportunidade de conhecer o papel do outro. Além disso, a maioria dos problemas abordados poderá ser objeto de regulamentações internas e melhoria de procedimentos no âmbito de cada instituição participante.

As informações trazidas e discutidas pelos colaboradores deste trabalho indicam falhas advindas de aspectos não normatizados, em especial, as relativas aos acontecimentos que antecedem a celebração das parcerias e aos instrumentos de planejamento daquilo que se pretende executar.

Foi também manifestado que a quantidade excessiva de normativos, aliada à falta de detalhamento em nível operacional representa as principais causas da inadequação das normas federais.

As discussões evidenciaram, ainda, que, mesmo entre as normas específicas, há duplicidade de orientações com redações diferentes que causam dúvidas. O problema aumenta diante das lacunas existentes que impõem o cumprimento aos normativos gerais.

Concluiu-se que, atualmente, o principal normativo geral é a Lei 13.019/2014, a qual trouxe um melhor nível de detalhamento, com orientações mais operacionais, porém, as peculiaridades das parcerias, objetos deste estudo, dificultam a identificação dos pontos dessa norma geral aplicáveis às relações IFES e FAP.

Assim, tem-se que, entre as causas dos problemas constatados pelos órgãos de controle e da falta de responsabilização dos agentes, está, também, a inadequação dos normativos que norteiam as relações entre IFES e FAP.

Um dos limitadores da pesquisa realizada refere-se à realização de grupos focais envolvendo apenas duas universidades. Assim, embora a formação dos grupos focais tenha alcançado boa representatividade dos atores envolvidos nas parcerias estudadas, deve-se considerar que poderá haver manifestações diferentes se a coleta de dados for realizada com outras Universidades e outras fundações de apoio.

Além disso, o estudo limitou-se a estudar os projetos executados por meio de parcerias entre IFES e FAP com fundamento na Lei 8.958/94, sem considerar as especificidades dos projetos caracterizados também como de Inovação, os quais, de regra, contam com a participação de outros atores, além dos pesquisados.

O fator tempo, aliado a complexidade e amplitude dos aspectos relacionados ao tema deste trabalho, não permitiu que os temas discutidos fossem esgotados e nem possibilitou abordar todos os aspectos que merecem atenção. Temas como captação direta de receitas dos projetos, despesas administrativas ou operacionais, valores e forma de pagamento de bolsas, taxas, flexibilidade do orçamento, controle da atuação de servidores públicos e credenciamento das fundações de apoio necessitam de novas pesquisas que envolvam representantes de todos os atores.

Percebeu-se também carência de pesquisas relacionadas às demais formas de execução dos projetos das IFES, como por meio de repasses do CNPq ou execução direta. Tais pesquisas permitirão a comparação entre as diversas formas de se executar projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, de modo a subsidiar a tomada de decisão dos gestores públicos.

Apesar desses limitadores, os estudos detalhados das normas aliado à análise das manifestações coletadas levaram a autora deste trabalho acadêmico a concluir que as normas federais que regem as relações entre IFES e FAP encontram-se incompletas e inadequadas.

Diante do exposto, propõe-se a elaboração de um manual exclusivo que trate das relações entre IFES e FAP, construído com a participação de atores que desenvolvem os diversos papéis necessários para a correta execução dessas parcerias. Esse manual contemplaria de forma mais

adequada e detalhada, em nível operacional, as disposições previstas nas leis específicas que regem as relações entre IFES e FAP, bem como as exigências constantes da Lei 13.019/2014 aplicáveis às parcerias.

Com base nos estudos e depoimentos colhidos, propõe-se, ainda, que o manual contemple os seguintes aspectos:

— Quanto aos atores e tarefas envolvidas nas parcerias:

Sugere-se que, inicialmente, os setores/atores envolvidos na celebração e execução dos projetos elaborem mapas de processos das atividades por eles executadas no âmbito das parcerias entre IFES e FAP, incluindo procedimentos que antecedem a celebração da parceria, de modo que seja possível obter o registro dos fluxos, documentos, atores e tarefas que deverão ser referenciados no manual a ser elaborado.

Sobre esse aspecto, os participantes dos grupos focais sugerem a criação de um setor que atue na consolidação, conciliação, e comunicação entre os atores e entes partícipes do planejamento, execução e controle dos projetos executados ou passíveis de execução. Assim, esse setor ficaria, também, responsável por receber o professor que traz um projeto a ser executado, atender a empresa que busca soluções para um problema, e interagir com o ente financiador que busca bons projetos.

— Quanto à elaboração dos projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico:

Definir duas fases para elaboração de projetos passíveis de execução mediante parcerias entre IFES e fundações de apoio.

A primeira fase produzirá um projeto que integrará o banco de projetos da instituição. Nessa fase, o projeto não estará vinculado ao plano de trabalho.

A segunda fase ocorrerá quando do planejamento da parceria, de forma a ter compatibilidade com o plano de trabalho do instrumento jurídico a ser celebrado.

Desde a primeira fase, deverá ser indicado o enquadramento do projeto como de pesquisa ou de ensino ou de extensão ou de desenvolvimento institucional e se envolve inovação tecnológica, de forma a identificar as normas que regem a execução do projeto.

— Quanto à definição do objeto e elaboração do plano de trabalho (exceto para os casos de pactuação via contrato):

Os documentos de planejamento da parceria devem conter a definição do objeto, as ações que serão executadas e as obrigações das partes envolvidas de forma clara e completa, antes da celebração da parceria.

Nos casos em que o planejamento detalhado deva ser construído no decorrer da execução, a parceria será celebrada com cláusulas condicionantes que prevejam os momentos e documentos que evidenciarão o planejamento detalhado, incluindo procedimentos de concordância dos partícipes da parceria.

— Quanto à escolha dos pesquisadores e bolsistas que atuarão na execução do projeto com observância ao princípio da impessoalidade:

Os planos de trabalho deverão indicar os critérios objetivos para seleção dos pesquisadores e bolsistas que atuarão na execução do projeto.

Os pesquisadores e bolsistas, que participaram da elaboração do projeto, desde a primeira fase, mediante a comprovação dessa participação, poderão integrar a equipe executora do projeto, independente do processo de seleção.

O processo de seleção deverá ser realizado pela fundação de apoio, com ampla publicidade nos sites das instituições envolvidas.

— Quanto aos ressarcimentos das despesas ocasionadas pela utilização de bens e serviços das IFES, de que trata o artigo 6.º da Lei 8.958/1994.

Fazer constar no plano de trabalho os bens e serviços das IFES que serão utilizados para a execução da parceria, incluindo valores que representem o ressarcimento dos custos dessa utilização.

Por último, propõe-se a realização de outros trabalhos acadêmicos que ampliem as discussões e tópicos contemplados nesta pesquisa, de modo a munir a administração pública de informações necessárias à boa gestão destas parcerias.

Referências

BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. *Decreto 7.423/2010*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. *Lei n.º 13.019/2014*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 fev. 2016.

- BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. *Lei n.º 8.948/1994*. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 16 fev. 2016.
- BRASIL. Portal da Legislação Governo Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.
- BRASIL. Portal do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Conjunta CGU/MPOG n.º 01/2016. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in_cgu_mpog_01_2016.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- DALTO, C. C.; NOSSA, V. & MARTINEZ, A. L. Recursos de Convênio entre Fundações de Apoio e Universidades Federais no Brasil: um estudo dos acórdãos do Tribunal de Contas da União (TCU). In: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, XXXVI., 2012, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: EnANPAD 2012.
- DENZIN, N. K. & LINCOLN, Y. S. *O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens*. Porto Alegre: Bookman, Artmed, 2006.
- FLICK, U. *Introdução à pesquisa qualitativa*. Trad. Joice Elias Costa. 3.^a ed. Porto Alegre: Artmed, 2009
- MELLO, C. A. B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 27.^a ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- MORGAN, D. L. Focus Groups as Qualitative Research. *Newbury Park, CA: SAGE*, 1988.
- PINHO, J. A. G. & SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 6, pp. 1.332-68, nov.-dez. 2009
- SILVA, A. P. *Antes de uma fundação, um conceito: um estudo sobre a disciplina jurídica das fundações de apoio na cooperação entre Universidade e Empresa*. São Paulo, 2011.

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E SUA RELAÇÃO COM O EMPREENDEDORISMO NA ÁREA DE SAÚDE — UMA REFLEXÃO SOBRE OS CONSULTÓRIOS ODONTOLÓGICOS DE PEQUENO PORTE

SILVANA MÁRCIA PINHEIRO SANTOS COELHO¹

Resumo

Este ensaio busca refletir sobre a ascensão do empreendedorismo à luz de consultórios odontológicos de pequeno porte, considerando a modificação do conceito de empreendedorismo ao longo do tempo. Como resultado desta pesquisa, encontra-se que no contexto neoliberal do século XXI, o conceito amplo de empreendedorismo abarca qualquer criação de negócio, independente de ser inovador. Este conceito atende ao projeto nacional, explícito ou não, de forma que esta discussão se insere no campo da Administração Política.

Palavras-chave: Empreendedorismo; Saúde; Odontologia; Administração Política.

Abstract

This essay seeks to reflect on the relationship between Political Administration and the rise of entrepreneurship in the light of small dental offices, considering the modification of the concept of entrepreneurship over time. As a result of this research, it is found that in the neoliberal context of the 21st century, the broad concept of entrepreneurship, embraces any business creation, regardless of being innovative. This concept meets the national project, explicit or not, so that this discussion falls within the field of Political Administration.

Keywords: Entrepreneurship; Health; Dentistry; Political Administration.

Introdução

Neste início do século XXI, ainda há muitos dissensos conceituais na área da ciência da Administração, incluindo até mesmo se esta área é mesmo uma ciência. Neste contexto, surge uma nova discussão iniciada

¹ E-mail: silvanampscuelho@gmail.com.

com a publicação do artigo “A administração política brasileira” (Santos & Ribeiro, 1993) e, a partir de 2012, avançam as pesquisas empíricas relacionadas a este tema, com ênfase em metodologias que possibilitam avaliar, de forma crítica e contextualizada, as políticas públicas e sua relação ou não com a execução de um projeto de nação e de sociedade, que aponte como se dará a condução (administrar/gestar) e a prática (gerenciar) das relações sociais de produção, circulação e distribuição; atendendo, assim, aos propósitos definidos pelas relações complexas estabelecidas historicamente entre sociedade-Estado-mercado (Santos et al, 2017).

Embora não pareça óbvio a alguns estudiosos e ao senso comum, é no campo da Administração Política que se insere a discussão sobre o contexto do século atual, no qual a ascensão do neoliberalismo em escala mundial e a desestatização da esfera pública produziram novas formas de organização do trabalho, como um projeto sociopolítico e econômico da classe capitalista transnacional, valorizando o mercado e o empreendedor individual, que é o indivíduo que cria o próprio emprego, de acordo com os interesses de um Estado mínimo, dependendo direta e constantemente de sua própria capacidade de vender sua força de trabalho, assumindo os riscos decorrentes, seduzido pelo discurso de sucesso, liberdade, autonomia e flexibilidade, supostamente oportunizadas ao trabalhador/empreendedor (Damboriarena, 2016; Fritzen, Abdala & Silva, 2017; Viana & Silva, 2018).

A ênfase ao empreendedorismo faz com que este termo seja muito utilizado pela Administração, Economia e pela sociedade em geral e ouvido com grande frequência em anúncios; publicações de livros e revistas e programas de televisão. Para Leite e Melo (2008), isto faz com que este conceito pareça óbvio e natural. Entretanto, ainda não existe um consenso sobre o conceito de empreendedorismo (ColbarI, 2007). Considerando uma abordagem histórica, o conceito de empreendedorismo muda e é modificado pelo contexto social, cultural e identitário (Vale, 2014; Carrieri, Perdigão & Aguiar, 2014). Concordando que a história não pode ser vista como um processo linear, a fim de refletir sobre a relação entre empreendedorismo de consultórios odontológicos de pequeno porte e Administração Política, se faz necessário, primeiro, entender qual o conceito de empreendedorismo mais utilizado no século XXI e como este se revela na área de saúde brasileira, considerando que a Constituição Federal vigente apresenta a Saúde como um Sistema Único- SUS, direito de todos e dever

do Estado, regido pelos princípios da integralidade e universalidade (Brasil, 1988).

Importa esclarecer que, nos artigos 197 e 199 do texto constitucional, o setor privado da saúde é apresentado como complementar ao SUS e executor de serviços (Brasil, 1988), o que, de certa forma, estimula o empreendedorismo nesta área, considerando o objetivo ambicioso do Sistema de Saúde brasileiro e os desafios para implantação do SUS. Disto decorre, como chamam a atenção Viana & Silva (2018), que no Brasil existe uma tensão entre o que diz o texto constitucional, que apresenta a saúde como um direito social, e a lógica da saúde privada, que como bem econômico está orientada pela lógica proprietária, cujo acesso depende da capacidade de pagamento. Isto indica um projeto de desmonte do estado social e incentivo ao mercado e ao empreendedorismo individual, uma característica marcante do neoliberalismo. Esta é uma discussão complexa, que só encontra respaldo na Administração Política, cujo campo de estudo envolve as práticas políticas, que impactam e são impactadas pelo mercado e pela sociedade.

Conceito de empreendedorismo ao longo do tempo

Para Teixeira (2005), Moisés, nos anos 1.500 a. C, foi o primeiro empreendedor da História, já que teria sido um dos primeiros responsáveis pela organização de um grupo e tomada de decisões que se enquadram no âmbito da gestão, contando com o aconselhamento ou “consultoria” de seu sogro. Outros estudiosos consideram o italiano Marco Pólo (1254-1324) o mais remoto empreendedor, pelo fato de ter se caracterizado como um aventureiro desbravador, correndo riscos físicos e emocionais (Santiago, 2009; Vale, 2014). Dentro desta lógica, pode-se também considerar que, no período a.C., as guerras e conquistas dos grandes impérios foram grandes empreendimentos, nos quais se observa que a concepção e o planejamento adequados foram imprescindíveis para o sucesso, não importando a dimensão ou a duração do empreendimento, mas considerando os ambientes interno e externo, a informação e comunicação, métodos, recursos humanos, materiais, e lideranças, destacando-se, entre estes empreendedores, Alexandre, “o Grande” (Rodrigues, 2007).

No século XVII, a palavra “empreendedor” começou a ser utilizada significando empresário, por meio da história militar da França, como

referência a pessoas encarregadas de liderar expedições militares. No século XVIII, o contexto histórico apresentava a formação e estabelecimento do capitalismo e da Revolução Industrial, que começa na Grã Bretanha na segunda metade do século XVIII, na França e Estados Unidos, a partir dos primeiros anos do século XIX, e no Brasil, no século XX, sendo acompanhada de uma grande expansão nas atividades comerciais, empresariais e manufatureiras (Costa, Barros & Carvalho, 2011), aproveitando as facilidades advindas com os novos meios de transporte.

Neste período, Richard Cantillon (2010) relacionou empreendedorismo a negócios, referindo-se a alguém que compra mercadorias e serviços, pagando por eles um preço certo, com objetivo de vendê-los depois por preços incertos, enquadrando como empresário tanto o comerciante, como o artesão ou o colono agricultor. Esta definição de empreendedor de Cantillon foi utilizada durante algum tempo até que, no século XIX, o pensador Jean Baptiste Say (1983), autor do pressuposto de que a produção cria a sua demanda, descreveu a função empresarial, salientando os esforços voltados para o gerenciamento e os riscos associados ao empreendimento. Para esse economista, as pessoas que não têm as características necessárias a um empreendedor promovem empresas com pouco êxito (Santiago, 2009).

Entre os anos de 1914-1919, ocorreu o primeiro conflito mundial, se intensificou a concorrência entre produtores e mercados internos e externos; as grandes empresas buscaram auxílio estatal para conquistar o mercado externo. Neste contexto, ganha ênfase o capitalismo e a empresa inovadora.

Para Vale (2014) e Santiago (2009), no século XX se registra a existência de três grandes vertentes teóricas relacionadas ao empreendedorismo. A primeira, representada pelo economista e sociólogo Joseph Schumpeter (1985), fundamenta o empreendedorismo e o espírito inovador do empreendedor como vetor essencial para constituir a empresa e o desenvolvimento, ou dito de outra forma: o empreendedor é aquele que realiza novas combinações dos meios produtivos, capazes de propiciar desenvolvimento econômico, através da destruição de produtos existentes, pelas tecnologias inovadoras e, ao mesmo tempo, criação de novos, de forma que o novo produto ocupa o espaço do velho produto e novas estruturas de produção destroem antigas.

Ressalta-se, entretanto, que a reflexão sobre ondas de inovação já tinha sido apontada por Mill (1849), em seu livro “Princípios da Economia Política”, em referência ao efeito do aperfeiçoamento no setor agrícola, a obsolescência e o efeito no capital.

A segunda vertente, composta pelos comportamentalistas como McClelland e Tomecko, valoriza atributos psicológicos — como a criatividade, a intuição e a motivação —, para tentar compreender quais as características das pessoas empreendedoras. Na terceira vertente, destaca-se o historiador e sociólogo Max Weber, que também buscou respostas nos traços pessoais e nas atitudes dos indivíduos, recorrendo aos sistemas de valores e ações econômicas para explicar o devotamento ao trabalho e à prática do empreendedorismo, associando este ao “espírito do capitalismo” (Santiago, 2009).

Com relação às três vertentes apresentadas, Martes (2010) encontrou grande semelhança em duas destas: a schumpeteriana e a de Weberiana. Para tal autora, o conceito de Weber preserva certa autonomia das estruturas sociais: ele não se define pela posição de classe e não segue tradições. A dimensão “estruturante” da teoria do empreendedor schumpeteriana é a do conflito e, por conseguinte, da intencionalidade e capacidade de ação, de forma que seu modelo pressupõe uma teoria da ação que, segundo Martes, é de cunho weberiano. O empreendedor é fruto de uma sociedade específica: a capitalista moderna; embora o capitalismo, sobre o qual Weber se refere, é aquele do final do século XIX, que traz impresso as marcas da resistência das instituições tradicionais de base essencialmente agrária contra a mecanização, a industrialização — e que, por sua magnitude e oposição, contribuíram para transformar, por vezes, o empreendedor em herói.

Recentemente, no final do século XX e início do século XXI, outra vertente associada ao empreendedorismo traz à tona o conceito de Adam Smith do século XVIII de criação de redes, de forma que o papel do empreendedor é entendido como atuar conectando recursos dispersos, mas conhecidos, presentes em diferentes redes ou grupo sociais, utilizando, para isso, conexões e contatos privilegiados. Um dos pesquisadores que se destacam nesta vertente é Kizner (1982), para quem o empreendedor seleciona oportunidades que são estabilizadoras, de forma que se encontra em permanente estado de alerta, buscando novas oportunidades, capazes de conectar mercados isolados, previamente desconectados.

De acordo com o conceito de Kizner (1982), empreendedores e empresas destacam-se pela capacidade de construir e destruir conexões, alterar as configurações das redes e transformar as estruturas de mercado, de forma que como resultado da ação empreendedora, fornecedores e distribuidores são substituídos ou acrescidos; novos produtos são lançados, exigindo a criação de novas redes; novas combinações de produtos e mercados são realizadas; alianças são construídas e desfeitas; novas alianças se consolidam (Vale, Wilkson & Amâncio, 2008). Ressalta-se que esta associação de empreendedorismo com o conceito de destruir e construir, substituindo o antigo pelo novo também já havia ido abordado por Mill (1983), desde o século XIX.

No Brasil, a ideologia do empreendedorismo ganha ênfase no primeiro governo Vargas, sendo iniciado pelos ricos cafeicultores de São Paulo.

Como ações da administração política no Brasil destacam-se o então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE, atual Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social- BNDES, a criação do Programa de Financiamento à Pequena e Média Empresa – FIPEME e o Fundo de Desenvolvimento Técnico-Científico – FUNTEC, atual Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP, e a criação do Centro Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (Cebrae), em 1972, vinculado ao Governo Federal, e que, a partir de 1990, transformou-se num serviço social autônomo, denominado Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae.

No século XXI, no contexto de reformulação neoliberal da economia política do século XXI, o conceito de empreendedorismo já não mais circunscreve o espaço da inovação, mas também outras iniciativas e motivações independente de serem inovadoras (Costa, Barros & Carvalho, 2011; Martes, 2010).

Este é também o entendimento do Global Entrepreneurship Monitor – GEM, programa fundado, em 1999, por meio de uma parceria entre a London Business School, da Inglaterra, e o Babson College, dos Estados Unidos, de abrangência mundial, que realiza avaliação anual do nível nacional da atividade empreendedora dos países participantes (Global Entrepreneurship Monitor-Gem, 2015). Essa nova concepção abrangente de empreendedorismo traz algumas contradições, já que passa a envolver trabalhadores muito heterogêneos, tais como profissionais liberais da área de saúde, a exemplo de médicos, cirurgiões dentistas, nutricionistas, entre

outros, que atuam de forma legal e formal; e camelôs, que trabalham na informalidade (Barros & Pereira, 2008), assim como pedreiros, sapateiros, costureiras e outros, onde quem produz ou executa o serviço é também quem vende (Mill, 1983).

Para fins da reflexão aqui proposta o conceito de empreendimento de pequeno porte na saúde se refere àqueles que contam com no máximo dois empregados, sendo, neste caso, um (a) auxiliar da parte técnica em saúde, e outra (o), um (a) secretária (o); de forma que, neste cenário, é possível que o profissional empreendedor acumule as atividades técnicas e as de gerenciamento, ainda que não se dê conta que exerce também as atividades de gerência e que deve assumir a condução e responsabilidade pela sua aposentadoria, suas férias e demais direitos trabalhistas.

Por que então empreender?

Em 2003, o Global Entrepreneurship Monitor – GEM e muitos estudiosos sobre empreendedorismo consideravam que a motivação para empreender poderia ser oportunidade ou necessidade, decorrendo de situações distintas. No primeiro caso, o empreendedor encontrou efetivamente uma oportunidade de negócio, ao passo que, no segundo caso, o envolvimento no negócio aconteceu por falta de alternativa de emprego ou renda. Esta situação explicaria o motivo de o empreendedorismo por necessidade ser maior nos países menos desenvolvidos em comparação com os países desenvolvidos O que significa que o impacto da atividade empreendedora sobre o desempenho econômico pode ser diferente, a depender do estágio de desenvolvimento do país.

Uma maior atividade empreendedora nos países pobres pode ser explicada pelo elevado desemprego e desenvolvimento econômico lento, o que levaria ao empreendedorismo por necessidade, como alternativa para a escassez de emprego. Nesse contexto de falta de oportunidade, o empreendedorismo promove uma cultura do trabalho resignada diante do desemprego, dissociada do paradigma do trabalho formal (Colbari, 2007), o que favorece o acirramento da competição entre pares, a perda de sentimento de classe, a submissão ao trabalho precarizado, entre outras relações (Fritzen, Abdala & Silva, 2017).

Em 2015, a GEM (2015) desenvolveu um projeto com o objetivo de identificar e distinguir os empreendedores por oportunidade dos empreen-

dedores por necessidade, na população adulta, entre 18 e 64 anos, dos países participantes, encontrando, efetivamente, uma maior atividade de empreendimento por necessidade nos países pobres (GEM, 2015). Resultado semelhante foi encontrado por Barros e Pereira (2008), ao estudar os efeitos da atividade empreendedora no crescimento econômico e na taxa de desemprego no Brasil, nos 853 municípios de Minas Gerais: quanto maior a atividade empreendedora do município, menor a taxa de desemprego.

Outros autores, como Vale, Correia & Reis (2014), consideram que as motivações que levam alguém a empreender não possuem esta natureza dicotômica: oportunidade ou a falta desta, e acreditam que estes dois motivos não se mostram capazes de explicar todas as motivações para o empreendedorismo, e nem se revelam excludentes, o que pressupõe a presença de motivações múltiplas. Entre estas: atributos pessoais, mercado de trabalho, insatisfação com emprego, família e influência externa, além de outras motivações que podem ser encontradas.

No caso da Odontologia, o empreendedorismo está também associado à escassez de oferta de emprego, o que enfatiza o empreendimento, como opção de trabalho disponível aos profissionais que desejam trabalhar na sua área de graduação.

Neste contexto, por muito tempo, pouco se discutiu sobre a existência ou não de atributos fundamentais aos empreendedores de consultórios odontológicos. E pouco se discutiu sobre os desafios de gestão e gerência, nem sobre os acordos informais que foram surgindo entre o cirurgião proprietário do negócio e outros colegas, que se submetem a receber porcentagem do trabalho por eles auferidos, sem se beneficiar das leis trabalhistas que possibilitam férias remuneradas, décimo terceiro e outros benefícios; ou compartilham estrutura com colegas, em sistema de *timeshare*, a fim de diminuir custos. Isto traz uma maior necessidade de compreender técnicas de gestão e de recursos organizacionais.

Para Boava & Macedo (2009), no século XXI, o empreendedorismo deve ser considerado apenas como é: um modo de ser do homem, que auxilia na conformação da sociedade capitalista, a partir de ações, induzidas pela chamada livre iniciativa, adquirindo relevância, pela sua atuação catalisadora de crescimento, sendo, portanto, incentivado, defendido e valorizado, de forma que o capitalismo consegue assegurar não apenas sua manutenção como sistema político-ideológico, mas, também, o modo de

viver da moderna civilização. Embora não faça referência ao termo administração política, podemos inferir que tal reflexão de Boava & Macedo (2009) reverbera a discussão sobre Administração Política apresentada por Santos e Ribeiro (1993) e por Santos et al. (2017).

Salienta-se que este movimento de valorização do empreendedorismo, no século XXI, não vem sendo acompanhado de um aumento significativo e crítico de estudos sobre o tema (Costa, Barros & Carvalho, 2011), nem da discussão sobre esta forma de produção e o projeto nacional.

É possível que na área da Saúde a ainda lenta discussão sobre empreendedorismo, gestão, gerência e sua relação com um projeto nacional se deva a certa resistência da sociedade, observada, inclusive, nos regramentos dos conselhos de classe, em associar consultório de saúde a empreendimento. No caso da Odontologia, podem-se observar, em alguns artigos do Código de Ética, estas resistências implícitas. No Capítulo III, Dos deveres Fundamentais, o Art. 9.º apresenta: abster-se da prática de atos que impliquem a mercantilização da Odontologia ou sua má conceituação; e no capítulo XVI, relacionado ao Anúncio, Publicidade e Propaganda, o artigo 44.º considera infração ética fazer publicidade e propaganda com expressões ou imagens de antes e depois, com preços, serviços gratuitos, modalidades de pagamento, ou outras formas que impliquem comercialização da Odontologia (Conselho Federal de Odontologia, 2020).

É possível que isto ocorra pela associação que a sociedade brasileira faz entre empreendedor e empresário (Colbari, 2007) e pelo julgamento moral que ainda faz da atividade empresarial, associando o empresário a um ser ganancioso e explorador (Costa, Barros & Carvalho, 2011), enquanto o profissional de saúde é associado à abnegação (Freire & Elias, 2017).

Considerações finais

Já existem reflexões sobre a importância de avaliar as políticas públicas à luz da administração política, através de categorias de análise centrais a capacidade de gestão e a capacidade de gerência, integrando as dimensões política e instrumental/técnica como elementos indissociáveis do fenômeno administrativo (Santos et al, 2017).

Entretanto, como pôde ser observado ao longo deste texto, o empreendedorismo e a administração privada também estão correlacionadas

com a administração política e suas ações práticas. A partir desta compreensão é possível observar, compreender e explicar as transformações que vêm acontecendo na atuação dos profissionais liberais no setor da Saúde, através de uma nova abordagem teórico-metodológica que procure compreender as relações sociais de produção e a prestação de serviços de saúde, através dos empreendimentos pessoais e seu significado para um Projeto Nacional.

A maioria das pesquisas referentes ao empreendedorismo na saúde está associada a clínicas ou à saúde pública. Poucos estudos se encontram sobre empreendedorismo de consultórios de saúde de pequeno porte, apesar de tais empreendedores assumirem os mesmos riscos que podem acometer outros empreendimentos de pequeno porte, inclusive os de maior incidência de insucesso e falência (Teixeira, 2005). Salienta-se que tais empreendimentos nem sempre apresentam chances reais e efetivas de obtenção de algum lucro ou ganho substancial (Colbari, 2007), apesar disto, os empreendedores da área de saúde têm que adquirir por si próprio seu rendimento ou sua subsistência, fornecer um serviço fundamental para a população e ainda fornecer ao Estado contribuição para as políticas públicas, através do pagamento de taxas e impostos relacionados ao exercício da profissão (Santos, Ribeiro & Chagas, 2009).

Talvez por esta razão, Zugman (1979) considere empreendedores na área de saúde e outras áreas de atuação de profissionais liberais, “empreendedores esquecidos”, o que justifica estudos mais profundos sobre o tema, incluindo os desafios para a gestão e gerência nesses espaços de prestação de serviços.

Referências

- BARROS, A. A. de & PEREIRA, C. M. M. A. Empreendedorismo e Crescimento Econômico: uma Análise Empírica. *RAC*, Curitiba, vol. 12, n.º 4, pp. 975-93, out.-dez. 2008.
- BOAVA, D. L. T. & MACEDO, F. M. F. Apontamentos sobre Axiologia, Ideologia e a Ética do Empreendedorismo. *Pensamento & Realidade*, vol. 32, n.º 2, pp. 93-109, 2017.
- BRASIL. 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*.
- CANTILLON, R. *Um Ensaio sobre a Teoria Econômica*. Trad. para o

- inglês pelo Mises Institute, 2010, sob a licença da Creative Commons Attribution License 3.0. Possivelmente publicado em 1755.
- CARRIERI, A.P; PERDIGÃO, D. A. & AGUIAR, A. R. C. A gestão ordinária dos pequenos Negócios: outro olhar sobre a gestão em estudos organizacionais. *R. Adm. São Paulo*, vol. 49, n.º 4, 2014.
- CÓDIGO DE ÉTICA EM ODONTOLOGIA, aprovado pela Resolução CFO 118/2012. Disponível em: <<http://cfo.org.br/website/codigos/>>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- COLBARI, A. L. A retórica do empreendedorismo e a formação para o trabalho na sociedade brasileira. *Revista Eletrônica de Ciências Sociais*, vol. 1, n.º 1, pp. 75-111, 2007.
- COSTA, A. M. ; BARROS, D. F. & CARVALHO, J. L. F. A Dimensão Histórica dos Discursos acerca do Empreendedor e do Empreendedorismo. *RAC*, Curitiba, vol. 15, n.º 2, art. 1, pp. 179-97, mar.-abr. 2011. Disponível em: <www.anpad.org.br/rac>.
- DAMBORIARENA, L. Neoliberalismo como Ideologia: Uma Reflexão sobre a sua Reprodução na Vida Cotidiana a partir de Henri Lefebvre. *Revista Brasileira de Estudos Organizacionais*. Sociedade Brasileira de Estudos Organizacionais.
- FREIRE, D. A & ELIAS, M. A. Levantamento dos mecanismos de defesa dos profissionais de enfermagem frente à deterioração das condições de trabalho. *Rev. Adm. Saúde*, vol. 17, n.º 68, jul.-set. 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.23973/ras.68.41>>.
- FRITZEN, F. M; ABDALA. P. & SILVA, R. E. *Reestruturação produtiva, neoliberalismo e o Uber empreendedor: o fetiche da economia de compartilhamento*. XXXI Congresso Alas Dezembro, Montevideo, Uruguay, 2017.
- GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR-GEM Empreendedorismo no Brasil (Relatório Nacional). *Executive Report*, 2003 Empreendedorismo no Brasil (Relatório Nacional). Curitiba: Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Paraná. Disponível em: <<http://www.ibqp.org.br/gem/>>.
- GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR-GEM Empreendedorismo no Brasil (Relatório Nacional). *Executive Report*, 2015 Empreendedorismo no Brasil (Relatório Nacional). Curitiba: Instituto Brasileiro de Qualidade e Produtividade no Paraná. Disponível em: <<http://www.ibqp.org.br/gem>>. Acesso em: dez. 2019.

- LEITE, E. S. & MELO, N. M. Uma Nova Noção de Empresário: A Naturalização do “empreendedor”. *Rev. Sociol. Polít., Curitiba*, vol. 16, n.º 31, pp. 35-47, nov. 2008
- MARTES, A.C. B. Weber e Schumpeter: A Ação Econômica do Empreendedor. *Rev. Econ. Polít.*, vol. 30, n.º 2. São Paulo, abr.-jun. 2010. DOI: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-31572010000200005>>.
- MILL, S. *Princípios de Economia Política*. Vol. 1. São Paulo: Abril Cultural e Industrial, 1983.
- RODRIGUES, R. C. Alexandre, “o Grande” e a Informação para o Planejamento Estratégico. *Inf. & Soc. Est.*, João Pessoa, vol. 17, n.º 2, pp. 74-85, mai.-ago. 2007
- SANTIAGO, E. G. Vertentes Teóricas sobre Empreendedorismo em Shumpeter, Weber e Mc Clelland: Novas Referências para a Sociologia do Trabalho. *Revista de Ciências Sociais*, vol. 40, n.º 2, 2009
- SANTOS, R. S. Em busca da Apreensão de Um Conceito para a Administração Política. In: *A Administração Política como Campo do Conhecimento*. 2.ª ed. São Paulo: Hucitec; Edições Mandacaru. Salvador: Fundação Escola de Administração. Universidade Federal da Bahia, 2009.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, 1993.
- SANTOS, R.; RIBEIRO, E. & CHAGAS, T. Bases Teórico-metodológicas da Administração Política. *Rev. Bras. Adm. Pol.*, 2(1), pp. 19-43, 2009.
- SANTOS, R.; RIBEIRO, E.; RIBEIRO, M. & PINTO, F. L. Administração política e políticas públicas: em busca de uma nova abordagem teórico-metodológica para a (re)interpretação das relações sociais de produção, circulação e distribuição. *Cad. EBAPE.BR*, vol. 15, n.º 4, Artigo 11, Rio de Janeiro, out.-dez. 2017.
- SAY, J. B. *Political Economy or the production, distribution and consumption of wealth*. Augustus M. Kelley Publishers New York 1971 First American edition 1821 Reprint of 1880 (Philadelphia: Claxton, Remsen & Haffelfinger, 624, 626 & 628 Market Street, 1880) Reprinted 1964, 1971 by Augustus M. Kelley, publishers reprints of Economic classics New York New York 10001.
- SCHUMPETER, J. A. *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Abril Cultural. 1982.

- TEIXEIRA, S. *Gestão das Organizações*. São Paulo: Mc Grew Hill, 2005.
- VALE, G. M. V.; CORREIA, V. S. & REIS, R. F. 2014 Motivações para o empreendedorismo: necessidade versus oportunidade?. *Revista de Administração Contemporânea*, Versão on-line. ISSN 1982-7849, mai.-jun. 2014. Acesso em: 20-11-2019
- VALE, G. M. V. *Empreendedor: Origens, Concepções Teóricas, Dispersão e Integração*. Rio de Janeiro, vol. 18, n.º 6, pp. 874-91, nov.-dez. 2014. <<http://dx.doi.org/10.1590/1982-7849 RAC 20141244>>.
- VALE, G. V.; WILKINSON. J. & AMÂNCIO, R. Empreendedorismo, Inovação e Redes: uma Nova Abordagem. *UFLA RAE-eletrônica*, vol. 7, n.º 1, Art. 7, jan.-jun. 2008 RAE-eletrônica. ISSN: 1676-5648
- VIANA, A. L. & SILVA, H. Meritocracia Neoliberal e Capitalismo Financeiro: Implicações para a proteção Social e a Saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 23, n.º 7, 2018.
- ZUGMAN, F. *Empreendedores Esquecidos, um guia para médicos, advogados, contadores, arquitetos, psicólogos e outros profissionais administrarem melhor sua prática*. Rio de Janeiro; Elsevier, São Paulo: SEBRAE, 2011. 2.^a reimpressão.