

Rivero, Patricia Silveira

Working Paper

O Brasil em 4 décadas

Texto para Discussão, No. 1500

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Rivero, Patricia Silveira (2010) : O Brasil em 4 décadas, Texto para Discussão, No. 1500, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91286>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

46
anos

de
1964
a 2010

O BRASIL EM 4 DÉCADAS

1500

TEXTO PARA DISCUSSÃO

46
anos

de
os

O BRASIL EM 4 DÉCADAS

1500

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro Samuel Pinheiro Guimarães Neto

ipea

**Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Agradecimentos | 5 |
| Introdução | 7 |
| Capítulo 1 | |
| A Inserção Internacional da Economia Brasileira – 1960-2000 | 9 |
| Capítulo 2 | |
| Estado, Instituições e Democracia | 17 |
| Capítulo 3 | |
| Dilemas e Desafios da Macroeconomia 46 Anos Depois | 27 |
| Capítulo 4 | |
| Desenvolvimento Regional, Questões Urbanas e Acesso à Moradia no Brasil | 37 |
| Capítulo 5 | |
| Desenvolvimento do Sistema Produtivo: 46 Anos de Superações | 51 |
| Capítulo 6 | |
| Ipea 46 Anos: Uma Breve Retrospectiva sobre as Políticas Sociais no Brasil..... | 71 |

AGRADECIMENTOS

A produção deste Texto para Discussão (TD) contou com a colaboração de vários pesquisadores. Contudo, talvez o mais importante tenha sido o engajamento de todas as diretorias no sentido de dar um tom de comemoração ao TD número 1.500. Assim, a ideia de uma recuperação histórica, em que cada Diretoria explicitou a trajetória brasileira em seu respectivo objeto de análise, foi o mote para este documento que, em alguma medida, pode ser de fato reconhecido como comemorativo.

Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais – DEINT

Colaboradores:

Mário Lisboa Theodoro

André Rego Viana

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia – DIEST

Colaboradores:

Acir dos Santos Almeida

Félix Garcia Lopez

Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas – DIMAC

Colaboradores:

Claudio Roberto Amitrano

Victor Leonardo Figueiredo Carvalho de Araujo

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais – DIRUR

Colaboradores:

Antenor Lopes de Jesus Filho

Carlos Wagner Albuquerque de Oliveira

Constantino Cronemberger Mendes

Diana Meireles da Motta

Renato Nunes Balbim

Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura – DISET

Colaboradores:

Márcio Wohlers de Almeida

Carlos Campos

João Maria de Oliveira

Junia Cristina Peres R. da Conceição

Luis Claudio Kubota

Luiz Dias Bahia

Diretoria de Estudos e Políticas Sociais – DISOC

Colaboradores:

Jorge Abrahão de Castro
Helder Rogerio Sant’Ana Ferreira
Ana Amélia Camarano
Ana Cleusa Serra Mesquita
Ana Luiza Machado de Codes
Brancolina Ferreira
Elisabeth Diniz Barros
Fábio Alves
Frederico Augusto Barbosa da Silva
Herton Ellery Araujo
Joana Mostafa
José Aparecido Carlos Ribeiro
Juliana Rochet Chaibub
Luciana de Barros Jaccoud
Maria Paula Gomes dos Santos
Natália de Oliveira Fontoura
Paulo Roberto Corbucci
Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez
Sergei Suarez Dillon Soares
Solange Kanso El Ghaouri
Tatiana Dias Silva

INTRODUÇÃO

Durante seus 46 anos de existência, completados em setembro de 2010, o Ipea pôde acompanhar de maneira privilegiada a evolução da sociedade, da economia e do Estado brasileiro. Mais que acompanhar, participou ativamente de sua construção, produzindo estudos que moldaram políticas públicas desde os anos de ditadura até os dias atuais, com a democracia enraizada.

Olhando para trás e analisando como o país chegou a seu estágio recente de estabilidade, o qual lhe permite trilhar um caminho inédito de projeção global, o Ipea se compromete a contribuir com o desenvolvimento brasileiro pelos próximos 46 anos. Neste texto comemorativo estão reunidas informações e impressões relevantes sobre o Brasil nas últimas quatro décadas. Elas foram densamente estudadas pelo Instituto e divulgadas por meio de publicações voltadas para o governo e toda a população.

Os avanços proporcionaram ao Brasil a perspectiva de inserção internacional soberana, como revela o primeiro capítulo da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (DEINT). Internamente, as instituições governamentais tornaram-se mais estáveis, e o processo de amadurecimento democrático elevou a participação popular na formulação e controle de políticas. Esse tema é explorado no texto da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST).

O terceiro capítulo, da Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (DIMAC), apresenta fenômenos recentes: crescimento do PIB a taxas superiores à média mundial e estrutura produtiva mais industrializada, mas ainda carente. Em seguida, a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR) aborda temas que, nestes 46 anos, ganharam espaço na agenda do governo e na opinião pública: particularidades regionais, preservação do meio ambiente e urbanização.

Por sua vez, a Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura (DISET) revela progressos que, no intervalo de quatro décadas, deram ao país uma base ao crescimento. Alguns dados são marcantes: a produção de aço bruto saltou de menos de 4 mil toneladas anuais para mais de 33 mil toneladas entre meados da década de 1960 e o fim da década de 2000.

E foi acompanhando o crescimento populacional do país que o Ipea ampliou sua produção de conhecimento. Nos últimos 46 anos, o número de brasileiros saltou de 80,8 milhões para uma projeção de mais de 193 milhões em 2010. Essa massa envelhece rapidamente, fazendo surgir um novo desafio: adaptar o Brasil, especialmente seu sistema de proteção social, aos cidadãos mais idosos. Desde 1964, muita coisa melhorou em áreas como saúde e educação, segundo o capítulo escrito pela Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). Mas há tarefas a cumprir em diferentes setores, como na questão agrária e na previdência.

Por meio de seus estudos, textos para discussão, seminários e demais eventos, o Ipea busca colaborar com o debate sobre qual país queremos construir nos próximos anos. É esse o compromisso expresso em sua missão, um trabalho que o Instituto se orgulha de continuar realizando após 46 anos de muitas conquistas.

CAPÍTULO 1

A INSERÇÃO INTERNACIONAL DA ECONOMIA BRASILEIRA – 1960-2000**1 INTRODUÇÃO**

O processo de desenvolvimento, que envolve a redução significativa do atraso econômico e social dos países periféricos em relação aos países centrais, depende, essencialmente, de estratégias domésticas promovidas pelos Estados nacionais em articulação com os capitais públicos e privados. Porém, diante de enormes assimetrias predominantes em âmbito mundial – de controle sobre a moeda e as finanças, de geração e difusão do progresso técnico e de poder militar –, esses projetos de desenvolvimento nacionais ficam fortemente condicionados, em cada momento histórico, pelas condições prevalentes na geopolítica e na geoeconomia internacional.

Diferentemente da década de 1960, marcada por acentuadas restrições externas ao desenvolvimento econômico e social brasileiro e pelo acirramento da guerra fria, o país encontra-se atualmente em condições muito mais favoráveis para empreender um processo de crescimento sustentado e com maior equidade na apropriação da renda e da riqueza. Procura-se discutir aqui, em grandes linhas, diferentes dimensões da inserção internacional da economia brasileira – comércio exterior, investimento estrangeiro direto, dívida externa, reservas internacionais e integração regional – nos dois períodos históricos.

O texto está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção 2, analisa-se o comportamento predominante dessas variáveis nos anos 1960, momento da criação do Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (EPEA, 1964), vinculado ao Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Na terceira seção, discute-se o desempenho dessas mesmas variáveis na primeira década de 2000. Na quarta seção, apresentam-se alguns desafios a serem enfrentados pela economia e pela sociedade brasileira.

2 AS RESTRIÇÕES EXTERNAS PREDOMINANTES NA DÉCADA DE 1960

Após a Segunda Grande Guerra, os países latino-americanos não tiveram acesso nem à doação de recursos por meio de um *Plano Marshall* (1947-1952) nem a uma economia regional em construção apoiada pelo acesso privilegiado aos mercados dinâmicos (inicialmente Comunidade Econômica Européia e, mais tarde, integração comercial dos países asiáticos). A *Aliança para o Progresso* (1961-1970), após a revolução cubana, apresentou contribuição restrita para o crescimento da região. Assim, o financiamento externo tornou-se muito dependente da expansão do investimento direto das multinacionais dos Estados Unidos, da Europa e, posteriormente, do Japão, dadas as dificuldades para se expandir as exportações predominantemente de bens primários.

O *Plano de Metas*, implementado durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), procurou realizar de um golpe a instalação de um conjunto amplo e diversificado de setores industriais, modificando radicalmente a estrutura produtiva do país. Isso foi realizado por meio

da expansão dos investimentos das empresas estatais (energia elétrica, petróleo, rodovias, portos etc.), das companhias de capital privado nacional (autopeças, têxteis, alimentícias etc.) e das corporações multinacionais (setor automobilístico, farmacêutico, metal-mecânico). Os investimentos das multinacionais concentraram-se, na década de 1950, em setores voltados para o mercado interno e acabaram tendo efeito líquido negativo em termos de geração de divisas. A capacidade de importar tornou-se dependente do dinamismo das exportações concentradas em *commodities* minerais e agrícolas, e ainda enfrentou o protecionismo dos países centrais. As exportações de produtos básicos, na classificação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), respondiam por 85,4% do total em 1964 (ver tabela 1).

TABELA 1

Exportação por fator agregado e contas selecionadas do balanço de pagamentos – Brasil

(Anos selecionados)

| | Participação sobre o total | | | US\$ milhões | | | |
|------|----------------------------|------------------|--------------|--------------|------------|-----------------|----------------------|
| | Básico | Semimanufaturado | Manufaturado | Exportação | Importação | Saldo comercial | Transações correntes |
| 1964 | 85,4 | 8,0 | 6,2 | 1.429,8 | 1.086,4 | 343,4 | 81,4 |
| 1965 | 81,6 | 9,7 | 8,2 | 1.595,5 | 940,6 | 654,9 | 283,9 |
| 1966 | 82,9 | 8,1 | 8,7 | 1.741,4 | 1.303,4 | 438,0 | -31,0 |
| 1967 | 78,7 | 8,9 | 11,9 | 1.654,0 | 1.441,3 | 212,8 | -276,2 |
| 1968 | 79,3 | 9,5 | 10,7 | 1.881,3 | 1.855,1 | 26,2 | -581,8 |
| 1969 | 77,7 | 9,1 | 12,3 | 2.311,2 | 1.993,2 | 317,9 | -364,4 |
| 2002 | 28,1 | 14,9 | 54,7 | 60.362 | 47.240 | 13.121 | -7.637 |
| 2003 | 29 | 15,0 | 54,3 | 73.084 | 48.290 | 24.794 | 4.177 |
| 2004 | 29,6 | 13,9 | 54,9 | 96.475 | 62.835 | 33.641 | 11.679 |
| 2005 | 29,3 | 13,5 | 55,1 | 118.308 | 73.606 | 44.703 | 13.985 |
| 2006 | 29,2 | 14,2 | 54,4 | 137.807 | 91.351 | 46.457 | 13.643 |
| 2007 | 32,1 | 13,6 | 52,3 | 160.649 | 120.617 | 40.032 | 1.551 |
| 2008 | 36,9 | 13,7 | 46,8 | 197.942 | 173.107 | 24.836 | -28.192 |

Fonte: Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (Depla)/Secretaria de Comércio Exterior (Secex)/MDIC.

A necessidade de uma “contínua diversificação da pauta de exportações e manutenção das importações em nível compatível com o desenvolvimento da economia brasileira” aparece claramente no *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1967-1976), elaborado sob a coordenação do Epea (ver BRASIL, 1966). No diagnóstico e estratégias delineadas no âmbito da *Política Econômica Internacional*, contidos naquele documento, discutem-se as perspectivas do setor externo e traçam-se sugestões para a política do comércio exterior, as políticas de capitais estrangeiros, a política cambial. Inicialmente, nas perspectivas do setor externo, ressalta-se a importância das exportações para o avanço do processo de industrialização brasileiro:

(...) sem considerar qual o método de desenvolvimento (promoção das exportações ou substituição das importações) a ser adotado, *a exportação é um fator importante no crescimento de um país*. As atenções, além de continuarem voltadas para as exportações tradicionais de produtos primários, devem também concentrar-se na obtenção de um clima propício de concorrência para a *colocação no exterior de produtos manufaturados*. Por outro lado, a substituição das importações via industrialização,

ao invés de reduzir, pode na verdade aumentar a dependência de uma economia em relação às exportações, não somente devido à necessidade de capacitar o processo industrial com importações requeridas, mas também para que se possa obter para os produtos industrializados um mercado maior do que o domesticamente disponível. Esta segunda dependência em relação às exportações vem à tona após satisfeita a demanda interna inicial (originada pelas restrições às importações competitivas) e quando a taxa de crescimento da produção industrial excede a da renda nacional. Sem exportações a continuação do processo de industrialização estaria limitada pelo aumento na capacidade de absorção interna, e *somente a expansão das exportações permite estender o mercado efetivo, propiciando economias de escala à produção industrial* de modo mais rápido do que lhe seria proporcionado se se restringisse unicamente ao aumento do consumo doméstico (p. V-C-2, grifo nosso).

Com o apoio de diversas políticas públicas – creditícias, tributárias, tarifárias e cambial – foi possível uma diversificação maior da pauta de exportações em direção a produtos manufaturados. O *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1967-1976) sugeria as seguintes ações no campo da política de comércio exterior:

(...) a) acordos bilaterais determinados mais individualmente, observando-se não somente o melhor acordo para o Brasil, como também a praticabilidade e a eficiência da operação em conjunto com as demais políticas nos outros setores. (...); b) continuação do processo de desburocratização do setor externo. (...) Sugerem-se o uso de apenas um tipo de formulário para a exportação, o aperfeiçoamento dos serviços portuários e de alfândega (...); c) o sistema bancário privado deverá participar mais intensamente em prover financiamento à exportação a juros mais baixos, inclusive à produção exportável; d) acordo de exportação de longo prazo deverão ser primeiramente pesquisados pelas agências governamentais no exterior, junto a importantes organizações internacionais de distribuidores e, posteriormente, provocado o contato de nacionais com os grupos estrangeiros interessados; e) (...) melhor uso das feiras internacionais, o emprego de navios transformados em feiras-flutuantes e o melhoramento e expansão dos escritórios no exterior; f) *taxas cambiais realistas, que permitem a continuação dos contratos de exportação a longo prazo* (p. V-C-4 e 5, grifos nossos).

O financiamento da produção brasileira fez-se pela via dos bancos nacionais, públicos e privados, e pela expansão das filiais multinacionais por meio de novas plantas, reinvestimento de lucros e de *supply credit* (crédito de fornecedores)¹ (ver tabela 2). No *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1967-1976) havia a avaliação de que “o objetivo básico da política de capitais estrangeiros, no que se refere ao seu *volume global*, é o de acelerar, mediante a aplicação de recursos externos, o ritmo do progresso econômico do país” (p. V-C-7, grifo no original).

A entrada de capital financeiro externo no país no período 1960-1970 foi pouco significativa, com o predomínio das operações de empréstimos de fornecedores e financiamentos contratados junto a organismos oficiais e multilaterais de crédito internacional – Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Eximbank –, dado o acesso

1. De acordo com a análise realizada no *Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social* (1967-1976), os investimentos diretos respondiam por 64% dos fluxos de capitais. Os 36% restantes correspondiam a empréstimos, sendo a metade realizada na forma de crédito de fornecedores. Com isso, 60% da dívida externa do país eram de curto prazo, constituídos por esses fluxos de capitais (p.V-C-6).

restrito ao mercado financeiro internacional, ainda em formação. A dívida externa era relativamente pequena. Em 1964, a dívida externa total somava US\$ 3,3 bilhões (ver tabela 2). Por sua vez, as reservas internacionais atingiam apenas US\$ 244,3 milhões (ver tabela 2).

Posteriormente, com o malogro da reforma do sistema financeiro implementada pelo ministro do Planejamento, Roberto Campos, e pelo ministro da Fazenda, Octávio Gouveia de Bulhões, o sistema bancário terminou por servir de intermediário – Resolução nº 63/1967 – entre as empresas nacionais (públicas e privadas) e o crédito externo, que se tornara abundante no mercado internacional de eurodólar, após a crise do “padrão ouro-dólar” entre 1967 e 1973 e a multiplicação do preço do barril de petróleo pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) em 1973. A reciclagem dos petrodólares foi efetuada pelo sistema bancário privado internacional.

TABELA 2

Evolução do investimento estrangeiro direto, do investimento brasileiro no exterior e da dívida externa total por devedor e reservas internacionais: anos selecionados – Brasil

(Em US\$ milhões)

| | Investimento estrangeiro direto | Investimento brasileiro no exterior | Reservas internacionais – liquidez | Dívida externa total |
|------|---------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| 1964 | 86,0 | – | 244,3 | 3.294,0 |
| 1965 | 154,0 | – | 482,6 | 3.823,0 |
| 1966 | 159,0 | – | 421,1 | 3.771,0 |
| 1967 | 115,0 | – | 198,0 | 3.440,0 |
| 1968 | 155,0 | 2,0 | 256,7 | 4.092,0 |
| 1969 | 221,7 | 11,9 | 655,5 | 4.635,0 |
| 2002 | 26.460,0 | 3.067,3 | 37.823,5 | 227.689,4 |
| 2003 | 19.237,9 | 1.986,4 | 49.296,2 | 235.414,1 |
| 2004 | 25.800,6 | 11.093,7 | 52.934,8 | 220.182,3 |
| 2005 | 30.061,9 | 4.031,5 | 53.799,3 | 187.987,4 |
| 2006 | 32.399,5 | 29.331,1 | 85.838,9 | 199.372,2 |
| 2007 | 50.232,7 | 29.563,5 | 180.333,6 | 240.495,4 |
| 2008 | 71.835,7 | 34.091,7 | 206.805,8 | 267.067,3 |

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB).

Obs.: Inclui empréstimos intercompanhias. A partir de março de 2001, contempla revisão na posição de endividamento. Dívida registrada no Banco Central. Inclui empréstimos para repasse a empresas exportadoras, *bridge loans* e outras operações com prazo inferior a 360 dias.

Sobre a integração dos países latino-americanos, depois do fracasso do ABC – tentativa de integração Argentina, Brasil, Chile – nos anos 1950, o processo ganhou novo impulso em 1960, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), inspirada pelas ideias da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e pela recém-criada Comunidade Europeia. O desafio da ALALC era viabilizar um mercado interno regional integrado capaz de superar a forte dependência das estruturas econômicas de cada país da região

em relação aos determinantes do mercado mundial definidos, fundamentalmente, pelos países desenvolvidos. Para isso, o projeto não poderia ser apenas comercial, mas necessitava dispor de um componente político. Em seguida, a conjuntura política regional teve momento de inflexão a partir da ascensão de governos autoritários, notadamente o do Brasil, que viam com restrição uma integração regional maior.

3 A INSERÇÃO INTERNACIONAL MAIS VIRTUOSA NA DÉCADA DE 2000

Após a acentuada desvalorização cambial de 1999 e diante das frustrações renitentes com o fraco desempenho econômico brasileiro, as empresas passaram a adotar estratégias exportadoras mais ativas, mediante esforço comercial e de rearranjo da distribuição das linhas de produção entre as filiais das corporações multinacionais. Em alguns casos, a escala do mercado interno e/ou a especialização, derivadas da dinâmica deste mercado, também implicaram atividades exportadoras, inclusive bens tecnologicamente mais elaborados. Assim como as firmas, a política externa adotada pelo governo brasileiro, principalmente a partir de 2003, também passou a dar maior importância à promoção das exportações, bem como a buscar maior diversificação geográfica de destinos das mesmas, privilegiando grandes mercados do mundo em desenvolvimento. Dessa forma, houve ampliação das vendas de produtos manufaturados de maior valor agregado, tais como autopeças, chassis, automóveis, tratores, aviões, bens de capital, móveis e eletroeletrônicos. Em 2005, as exportações de manufaturados alcançaram 55,1% do total, contra 6,2%, em 1964 (ver tabela 1).

O aumento do volume dos manufaturados e a recuperação dos preços das *commodities* permitiram que o saldo comercial se ampliasse, mesmo com o aumento das importações, entre 2002 e 2006. Estimuladas por conjuntura internacional extremamente benigna – comércio exterior crescendo a taxas elevadas, baixas taxas de inflação e taxas de juros reais próximas a zero ou negativas nos principais países desenvolvidos –, as exportações brasileiras atingiram US\$ 198 bilhões em 2008 (ver tabela 1). Comparando-se com o total exportado em 2002, este número equivale a uma taxa de crescimento real anual de aproximadamente 18,4%.²

O dinamismo do agronegócio – complexo soja, carnes, madeira e derivados, açúcar e álcool, papel e celulose etc. –, obtido com a expansão da fronteira agrícola, os melhoramentos genéticos patrocinados pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e o crescimento internacional, foi um dos fatores que mais contribuíram para o *boom* exportador. Outros fatores relevantes foram o surgimento da China e da Índia como grandes mercados consumidores e a modificação das estratégias adotadas pelas empresas estrangeiras no país, seja pela participação direta no comércio exterior em produtos de maior conteúdo tecnológico e em áreas de maior expansão, seja pela associação ou compra de empresas locais, estimulando, por meio da concorrência, a reação das corporações brasileiras.

O superávit comercial atingiu US\$ 46,5 bilhões em 2006, permitindo saldo positivo de US\$ 13,6 bilhões – pelo segundo ano consecutivo – em transações correntes, o que permitiu a redução da vulnerabilidade externa da economia brasileira. Em suma, o esforço exportador

2. Taxa calculada com base nos valores apresentados na tabela 2, deflacionados pelo *Producer Price Index*.²

recente esteve associado à oportunidade de ocupação de capacidade produtiva ociosa, mas também às economias de escala, ao aumento da produtividade e a algum adensamento tecnológico. Além dos ganhos de sinergia, acesso a novos mercados consumidores e aperfeiçoamento nos sistemas de distribuição, as exportações das empresas – estrangeiras e nacionais – têm proporcionado maior receita em moeda estrangeira, representando mecanismo de *hedge* capaz de garantir as importações de peças e componentes, o pagamento das dívidas externas e a redução do *spread* em novas captações no exterior, uma vez que contribui para melhorar a classificação de risco, abrindo linhas de crédito no exterior em condições mais favoráveis. Enfim, as exportações transformaram-se em operações estratégicas para as empresas estrangeiras e nacionais.

O investimento estrangeiro direto chegou a atingir US\$ 71,8 bilhões em 2008, desempenhando papel relevante na consolidação das contas externas, sobretudo em momentos de elevada aversão ao risco dos mercados financeiros internacionais. Imediatamente após o plano de estabilização da moeda brasileira (Plano Real, 1994), as empresas procuraram explorar o potencial de crescimento do mercado interno. Os programas de privatização (telecomunicações, mineração, energia elétrica, bancos estaduais etc.) também permitiram um aumento considerável do investimento estrangeiro direto no país. A indústria automobilística iniciou processo de internacionalização impulsionado pela formação do Mercado Comum do Sul (Mercosul). No ciclo de crescimento da primeira década do século XXI, as empresas estrangeiras ampliaram substancialmente os investimentos no país, tendo por objetivo garantir a participação no mercado interno em expansão e/ou montar plataformas de exportação para os países latino-americanos.

Com o aprofundamento do processo de articulação global das cadeias produtivas, algumas grandes empresas brasileiras desenvolveram estratégias de internacionalização, ainda em montantes relativamente pequenos, mas com grande potencial de crescimento. Em 2008, o volume de investimento brasileiro no exterior somou US\$ 34 bilhões. A internacionalização dos grandes grupos nacionais facilitou a atualização tecnológica, a conquista de posições em mercados dinâmicos e o acesso a fontes externas de financiamento.

No período recente, a dívida externa total caiu para US\$ 188 bilhões em 2005, em função das decisões empresariais de reduzir o passivo em moeda estrangeira e de o setor público antecipar o pagamento dos empréstimos realizados com o Fundo Monetário Internacional (FMI) (ver tabela 2). Essa postura das empresas, especificamente daquelas que não produzem bens comercializáveis, estava associada à percepção da instabilidade dos mercados financeiros globais, à volatilidade da taxa de câmbio e à precariedade do *hedge* cambial com a redução da oferta de títulos públicos indexados à taxa de câmbio. Nos anos seguintes, a economia brasileira passou a apresentar taxas de expansão mais acentuadas e a dívida externa privada voltou a crescer sob a liderança dos créditos intercompanhias.

O elevado fluxo de moeda estrangeira – saldo comercial, investimento estrangeiro direto e fluxos financeiros – promoveu a valorização da taxa de câmbio. O Banco Central e o Tesouro Nacional passaram a intervir nos mercados à vista e de derivativos de dólar – Bolsa de Mercadorias & Futuros (BM&F). As reservas internacionais líquidas saltaram para US\$ 207 bilhões em dezembro de 2008. Com isso, o setor público brasileiro passou de devedor a credor em moeda estrangeira.

Sobre o processo de integração regional, a redemocratização nos anos 1980 havia aberto espaço para a retomada da agenda integracionista no novo contexto da economia mundial. Mesmo com as restrições da crise da dívida externa, os governos José Sarney (Brasil) e Raúl Alfonsín (Argentina) lograram iniciar uma nova etapa de integração, impulsionando o que, na primeira metade da década de 1990, se conformou no Mercosul, com a agregação do Uruguai e do Paraguai. As políticas regionais dos anos 1990, fortemente influenciadas pelas diretrizes do Consenso de Washington, limitaram-se ao comércio e fraquejaram nos momentos em que ocorreram crises financeiras internacionais. A desvalorização forçada da moeda brasileira em janeiro de 1999 foi fator que contribuiu para paralisar temporariamente o Mercosul.

A partir de 2003, a política externa brasileira reforça uma perspectiva de inserção internacional soberana que passa, necessariamente, por maior e mais ampla integração sul-americana, contribuindo para a reestruturação da hierarquia entre os países. O fortalecimento do Mercosul – que inclui a redução das assimetrias entre os países e a ampliação de sua institucionalidade, em especial com a implementação do Parlamento do Mercosul –, a consolidação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), a maior preocupação com a integração das infraestruturas das diferentes economias nacionais e a inclusão de novas pautas, como a coordenação das políticas de defesa, formam as bases dessa nova fase. Projetos capitaneados pelo Brasil – tais como a Universidade da Integração Latino-Americana (Unila) e o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem) – constituem expressão de que a integração regional não é vista apenas como econômica, mas também como construção política, social e cultural, e reforçam o papel de liderança do Brasil neste processo.

4 ALGUNS DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS

A despeito de melhores condições para o enfrentamento das restrições externas ao desenvolvimento econômico e social – quais sejam, elevado volume de reservas internacionais, baixo endividamento externo público, capacidade de atração de investimento estrangeiro direto e estrutura produtiva e exportações diversificadas –, persistem alguns desafios para uma trajetória sustentada da economia brasileira. A participação das exportações brasileiras no total mundial, por exemplo, alcançou 1,24% em 2006, valor inferior à média da década de 1980, quando se observou participação de 1,37%. Além disso, a pauta de exportações do país permaneceu concentrada em *commodities* agrícolas e industriais com elevada volatilidade de preços e quantidades, tornando as exportações dependentes da dinâmica do mercado internacional. Ademais, a valorização do real, associada à excessiva volatilidade da taxa de câmbio, pode comprometer a formação de expectativas favoráveis aos investimentos produtivos, particularmente aqueles destinados às exportações de produtos de maiores valores agregados. Nesse sentido, a consecução de uma taxa de câmbio real favorável às exportações e à substituição de importações torna-se ainda mais relevante no novo contexto geoeconômico em que a dinâmica da economia chinesa impulsiona os preços e as exportações de *commodities* primárias, nas quais o país detém grandes vantagens comparativas. Este fenômeno fica reforçado pela descoberta e pela exploração das reservas de petróleo e gás natural nas bacias do pré-sal brasileiro.

No campo do investimento estrangeiro direto também persistem desafios importantes. Menos de 40% do investimento estrangeiro direto recebido pela economia brasileira direcionaram-se para

a construção de novas unidades produtivas, e o papel das filiais estrangeiras na internalização de atividades “mais nobres” do processo produtivo da cadeia global de valor ainda é muito tímido. A reestruturação produtiva em curso, acelerada pela crise econômica e financeira e realizada sob a liderança das grandes corporações transnacionais, redefinirá a posição dos países periféricos na divisão internacional de trabalho nos próximos anos (ver PINHEIRO, 2009).³

O acirramento da competição global por espaços de realização de lucros, particularmente frente à crise contemporânea, tem desencadeado nas empresas de outros países em desenvolvimento uma política agressiva de internacionalização, tais como na China e na Índia. Nessa direção, o investimento brasileiro no exterior precisa avançar em setores não tradicionais, ter maior diversidade geográfica e principalmente servir de fonte de sinergias e absorção de tecnologias pelo setor industrial doméstico.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Síntese do Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976). *Diagnóstico geral da economia brasileira: política econômica internacional*. Brasília, DF: Epea maio 1966.

PINHEIRO, M. S. A voz dos emergentes. *Valor Econômico*, Caderno Eu&Fim de Semana, São Paulo, 25 de set. de 2009.

3. Segundo Javier Santiso, diretor do Centro de Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): “Vivemos em um mundo em transição, em que a noção de centro e periferia está cada vez menos relevante. (...). Os Estados Unidos mantêm-se como a maior economia do mundo, mas vemos uma tremenda interconexão de fluxos entre mercados emergentes. (...) Há maior difusão do poder econômico, mas a novidade são os emergentes, que se tornam atores relevantes na globalização. É muito importante notar o surgimento de novas multinacionais”.

CAPÍTULO 2

ESTADO, INSTITUIÇÕES E DEMOCRACIA**1 INTRODUÇÃO**

Nos últimos 46 anos, a democracia e o Estado brasileiros passaram por grandes mudanças. Comparando-se a realidade do início dos anos 1960 – antes do início do regime autoritário, em 1964 – com a atual, notam-se mudanças quantitativas e qualitativas significativas naquelas dimensões. Em que pesem os inúmeros obstáculos à sua plena consolidação, a democracia brasileira foi ampliada, inclusive com a criação de novos canais de participação popular, e as suas instituições tornaram-se mais estáveis. No que diz respeito ao Estado brasileiro, não obstante a crise fiscal e as consequentes reformas dos anos 1990, tanto as suas funções como o seu quadro de pessoal foram ampliados e descentralizados, especialmente no campo das políticas sociais. Dentre os novos desafios colocados na agenda do Estado, destacam-se a democratização e a eficiência da justiça, e a questão crítica da segurança pública.

2 A DEMOCRACIA NO BRASIL

No que diz respeito aos aspectos eleitorais da democracia brasileira, por um lado é verdade que o direito ao voto foi estendido à parcela bem maior da população, especialmente por meio da inclusão dos analfabetos, elevando o eleitorado da média de 24% no período 1945-1962 para 64,4% no período 1990-2006 (ver tabela 1). Por outro lado, parcela significativa dos eleitores ainda abre mão de escolher um candidato ou partido – o percentual de eleitores que não votaram ou votaram nulo ou em branco foi de 30,7% no primeiro daqueles períodos e de 38,1% no segundo. Do lado da oferta de alternativas políticas, houve grande proliferação de siglas partidárias e, por conseguinte, da competitividade eleitoral, mesmo sem ter havido alterações significativas nas regras eleitorais. Levando-se em conta o tamanho relativo das bancadas, o número efetivo de partidos na Câmara dos Deputados quase dobrou – a média de 4,5 entre 1950 e 1962 passou para 8,3 entre 1994 e 2006.

Assim como no começo da década de 1960, a fragmentação partidária no Congresso é hoje motivo de preocupação em relação à capacidade do sistema político de produzir políticas públicas relevantes. É bem verdade que, diferente de hoje, naqueles anos, além da fragmentação, observou-se polarização ideológica que dificultou a formação de maiorias legislativas em torno de agendas reformistas. O caso mais notável foi o das reformas de base, durante a presidência João Goulart, que enfrentou forte resistência da oposição conservadora no Congresso. A radicalização de ambas as partes levou à situação de paralisia decisória, o que contribuiu decisivamente para o golpe militar (SANTOS, 1986).

TABELA 1

Dois momentos da democracia representativa no Brasil – 1950-1964 e 1990-2006

| Período | Eleitorado ¹ (%) | Alienação eleitoral ² (%) | Número efetivo de partidos parlamentares ³ | Taxa de sucesso do Executivo ⁴ | Taxa de dominância do Executivo ⁵ |
|-----------|-----------------------------|--------------------------------------|---|---|--|
| 1950-1964 | 24,0 | 30,7 | 4,5 | 29,5 | 39,0 |
| 1990-2006 | 64,4 | 38,1 | 8,3 | 71,0 | 86,0 |

Fontes: LEEX/UCAM e Limongi (2006).

Notas: Média das eleições para a Câmara dos Deputados, 1950 a 1962, exceto as taxas de sucesso e dominância do Executivo.

¹ Eleitorado = número de eleitores/população.² Alienação = (não-votantes + votos brancos + votos nulos)/número de eleitores.³ Número efetivo de partidos = $1/\sum s^2$, onde s é o percentual de cadeiras de cada partido parlamentar.⁴ Taxa de sucesso = número de projetos do Executivo aprovados/número de projetos do Executivo apresentados.⁵ Taxa de dominância = número de projetos do Executivo aprovados/total de projetos aprovados.

No período atual, o risco de paralisia decisória é bem menor, não apenas porque as divergências ideológicas diminuíram, mas principalmente devido à nova configuração institucional: diferentemente da Constituição de 1946, a atual confere amplos poderes legislativos ao presidente da República, entre os quais se destacam o de editar medidas provisórias e o de atribuir urgência a suas iniciativas de lei. Essa nova configuração mudou drasticamente a dinâmica da produção de políticas públicas, favorecendo a agenda do governo (LIMONGI, 2006). Enquanto no período 1949-1964 o Congresso aprovou apenas 29,5% das iniciativas de lei do Executivo, sob a Constituição atual – e até 2005 –, a taxa de sucesso legislativo do Executivo foi de 71%. Esta maior taxa de sucesso foi acompanhada do aumento da participação do Executivo na produção de políticas – no período atual, 86% das leis aprovadas tiveram origem no Executivo, contra 39% no período anterior. A atual dominância do Executivo na produção legal tem suscitado intenso debate institucional, no qual por um lado se denuncia a hipertrofia do Executivo, e por outro é ponderada a necessidade de provê-lo de mecanismos institucionais que proporcionem governabilidade.

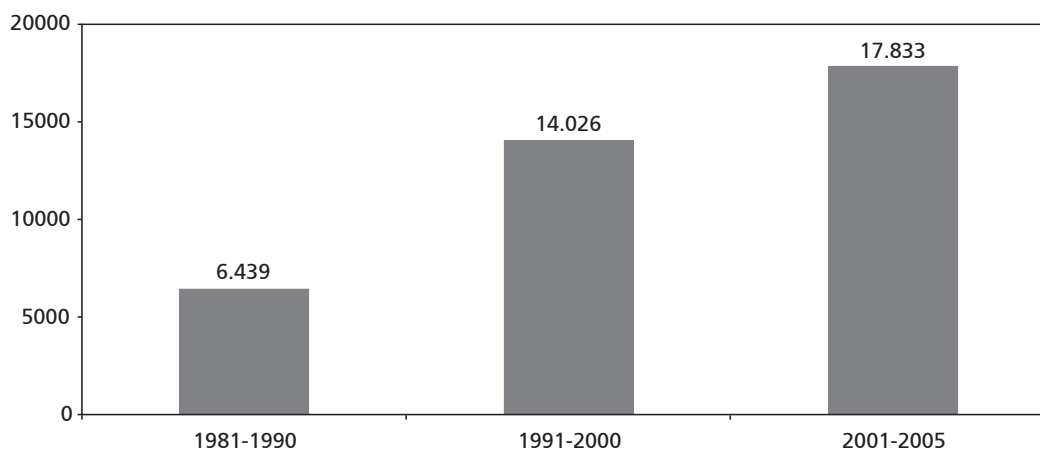
No que diz respeito ao aspecto mais “societal” da democracia brasileira, o período pós-1988 tem fomentado e consolidado novas formas de participação popular na formulação e controle das políticas públicas. Entre as novidades do presente estão as conferências nacionais e os conselhos de participação, inicialmente presentes nas políticas de saúde e educação, mas que tiveram proliferação pelas demais áreas das políticas públicas. Levantamento realizado pelo Ipea/Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), em 2007, apontava a existência, na esfera federal, de 40 conselhos com a participação da sociedade civil. Além dessa participação, temos novas regras que dão transparência à gestão pública, consultas públicas para a formulação de novas leis, orçamentos participativos, leis de iniciativa popular e outras práticas que, há 46 anos, não existiam ou eram muito débeis. Os exemplos indicam que a via da incorporação crescente da população em processos decisórios, para além da ampliação da franquia eleitoral, é processo em curso. O desafio é ampliar a participação, sem abrir mão das garantias e das vantagens que a democracia representativa apresenta.

A nova onda democrática que emergiu da derrocada dos regimes autoritários na América Latina e do fim do socialismo na Europa do Leste estimulou, de forma inaudita, a participação

da sociedade civil nas decisões públicas. Observou-se no Brasil, e em muitos outros Estados nacionais, o crescimento vertiginoso do assim chamado terceiro setor. A título de ilustração, o número de associações civis por 100 mil habitantes, nas cidades de São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, cresceu 54,4%, de 26,5 para 40,9, entre as décadas de 1960 e de 1980 (AVRITZER, 2009). O crescimento do terceiro setor no Brasil foi especialmente acelerado a partir dos anos 1990, quando a média anual de associações civis criadas saltou de 6.439 na década de 1980 para 14.026, representando um aumento de 118%, como pode ser observado no gráfico 1. Nos cinco primeiros anos da atual década, a taxa de crescimento da média anual foi de 27% em relação à média da década anterior.

GRÁFICO 1

Número de associações civis criadas, por períodos selecionados: média anual

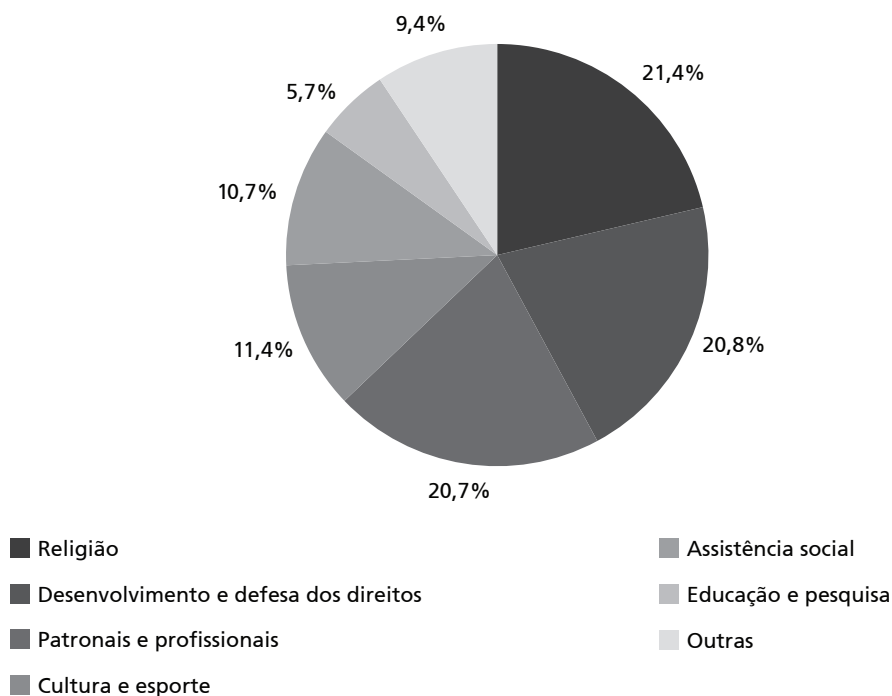


Fonte: IBGE (2008, tabela 6).

No conjunto das mais de 229 mil associações civis criadas entre 1991 e 2005, destacam-se as religiosas, as de desenvolvimento e de defesa dos direitos humanos, e as profissionais e patronais, que respondem por 21,4%, 20,8% e 20,7% do total, respectivamente, como mostra o gráfico 2.

De modo diferente da conjuntura dos anos 1960 – na qual a sociedade civil organizada era substancialmente mais frágil –, a sociedade é hoje ator determinante e parceiro indispensável das instituições governamentais na formulação e na condução das políticas sociais, tanto por meio da presença em conselhos, quanto da participação autônoma.

GRÁFICO 2
Associações civis criadas entre 1991 e 2005, por tipo



Fonte: IBGE (2008, tabela 9).

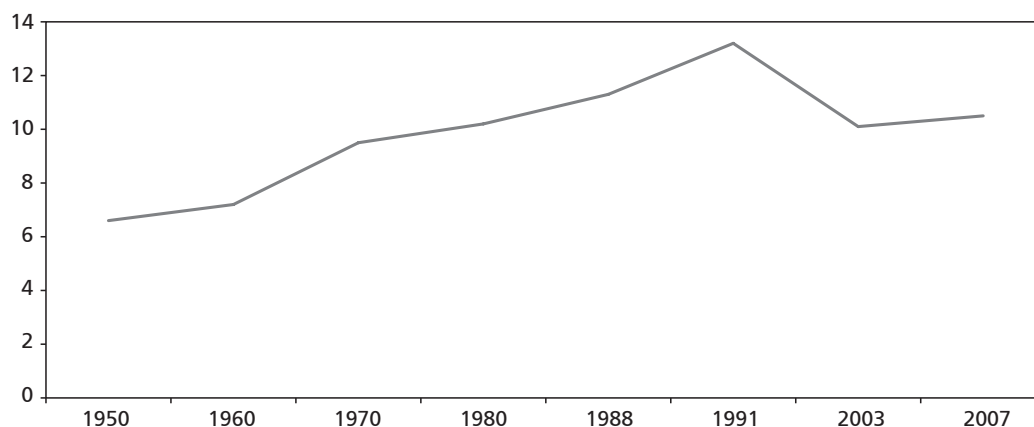
3 O ESTADO BRASILEIRO

Os últimos 46 anos foram marcados também pela ampliação das funções do Estado. Como na maior parte dos países ocidentais do período pós-Segunda Guerra, o Estado brasileiro assumiu, de forma gradual e constante, funções das quais se eximia, em especial na política social. Esse movimento teve como implicação direta a ampliação do quadro administrativo do Estado. Como pode ser observado no gráfico 3, o percentual de empregados do setor público brasileiro aumentou de forma contínua entre 1960 e o final da década de 1980, passando de 7,2% para 13,2% em 1991. Nos anos 1990, porém, em consequência das reformas neoliberais motivadas pela crise fiscal iniciada nos anos 1980, observa-se forte redução no quadro administrativo, que chegou a 10,1% em 2003.

O movimento de enxugamento da burocracia iniciado no começo dos anos 1990 não continuou na década atual. Atualmente, o que se observa é leve expansão que chegou, em 2007, a 10,5% da população ocupada. Se esse movimento expressa novo ponto de inflexão, no sentido de nova ampliação da burocracia, é cedo para afirmar. Em todo caso, a ação decisiva dos Estados nacionais no combate à atual crise econômica internacional, especialmente na restauração da confiança nas instituições financeiras, parece inaugurar uma nova fase de fortalecimento e eventual expansão do Estado.

GRÁFICO 3

Empregados do setor público, como % do total de trabalhadores ocupados – 1950-2007

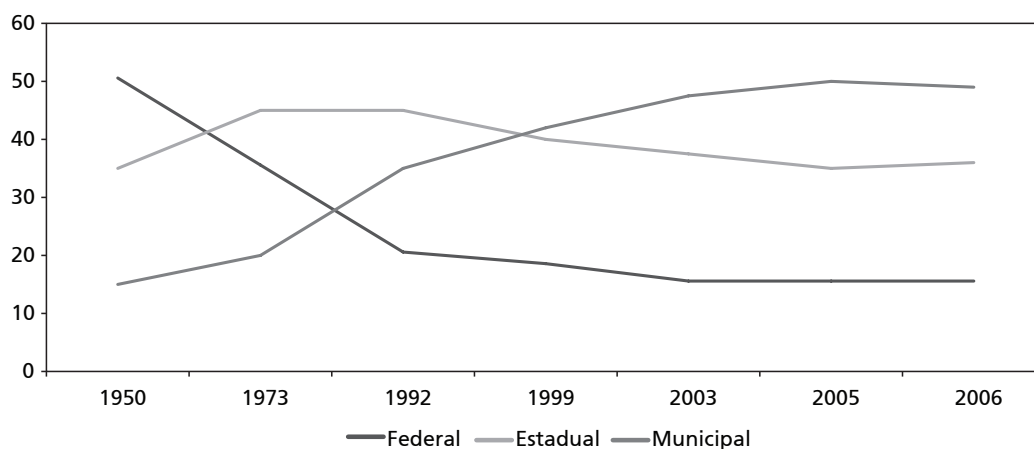


Fonte: Mattos (s.d., p. 37).

A década de 1990 foi marcada por outra grande mudança na estrutura do Estado brasileiro – a descentralização administrativa. Como pode ser observado no gráfico 4, se em 1950 apenas 15% do funcionalismo público estava alocado no nível municipal, contra 50% no federal, atualmente essas cifras se inverteram – 50% estão no nível municipal e apenas 15% no federal. É bem verdade que, em boa medida, tal movimento reflete também o expressivo crescimento do número de municípios no país, que saltou de 3.991 em 1980 para 5.565 em 2008. No que diz respeito aos estados, a porcentagem de funcionários públicos nesse nível é praticamente a mesma da década de 1950, embora tenha variado um pouco ao longo dos anos.

GRÁFICO 4

Distribuição dos empregados do setor público, por nível de governo – 1950-2006



Fontes: 1950 e 1973: Rezende e Castelo Branco (1976, p. 45); 1992–1999: Pessoa (2002, p. 81); 2003-2006: Ipea/DISOC/Núcleo de Gestão de Informações Sociais (NINSOC). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística/ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/tabulações Especiais.

Se, por um lado, houve clara ampliação das instituições e funções governamentais, por outro também melhorou a capacidade de formular, implementar e avaliar as políticas públicas. É necessário, contudo, avançar na racionalização dos procedimentos e na maior qualificação do quadro administrativo, desafios a enfrentar nos próximos anos, sobretudo no âmbito municipal.

Hoje, a questão da racionalização e da eficiência dos procedimentos é especialmente saliente no Poder Judiciário. Diferente da Constituição de 1946, a atual estabeleceu uma série de direitos e garantias em favor dos cidadãos, bem como o princípio de que nenhuma lesão ou ameaça de lesão a esses direitos e garantias pode escapar do controle do Judiciário. Isso acabou por elevar extraordinariamente a busca pela prestação jurisdicional e, com isso, o número de demandas judiciais. Esse fenômeno pode ser retratado a partir dos processos iniciados na Justiça do Trabalho, único ramo da Justiça cujas atribuições não mudaram entre os períodos. Observa-se, na tabela 2, que a média anual de processos recebidos nas varas da Justiça do Trabalho aumentou quase cinco vezes entre os anos 1954-1963 e 1997-2006, passando de 210 para 1.032 processos por 100 mil habitantes. Mas o que dizer da capacidade de resposta da Justiça do Trabalho? É bem verdade que o número de juízes titulares das varas aumentou em proporção ainda maior, fazendo com que a média anual de processos recebidos por juiz cásse de 1.685 para 1.510. No entanto, isto não parece ter sido suficiente para evitar o problema da morosidade – entre 2004 e 2006, em média 66,7% dos processos em fase de execução nas varas deixaram de ser julgados a cada ano (TST, 2008, tabela 16.1).

TABELA 2

Varas do Trabalho: processos recebidos, por períodos selecionados, média anual

| Período | Processos recebidos (100 mil hab.) | Processos recebidos (por juiz) |
|-----------|------------------------------------|--------------------------------|
| 1954-1963 | 210 | 1.685 |
| 1997-2006 | 1.032 | 1.510 |

Fonte: TST (2008).
Elaboração própria.

Essa evidência parcial em relação às varas do trabalho pode ser generalizada para o restante do Judiciário: existem juízes em número razoável, mas a taxa de congestionamento de processos é elevada. De acordo com o primeiro *Diagnóstico do Poder Judiciário*, em 2003 existiam no país 7,7 magistrados para cada 10 mil habitantes (um número próximo à média internacional), sendo que a taxa média de julgamento por magistrado foi de 1.104 processos naquele ano (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004). Não obstante, entre 2004 e 2006, na primeira instância da Justiça Federal e da Estadual, deixaram de ser julgados a cada ano em média 76,8% e 80,5% dos processos, respectivamente (CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, s.d.).

A maior agilidade do trâmite processual, de maneira a reduzir significativamente a taxa de congestionamento, é um dos grandes desafios que está colocado para o Judiciário. A implementação dos juzgados especiais, em 1995, foi uma importante inovação institucional para lidar com o problema – todavia, não foi suficiente. A discussão hoje está voltada para duas causas potenciais da morosidade: gargalos de natureza processual e gestão. A má gestão, em particular,

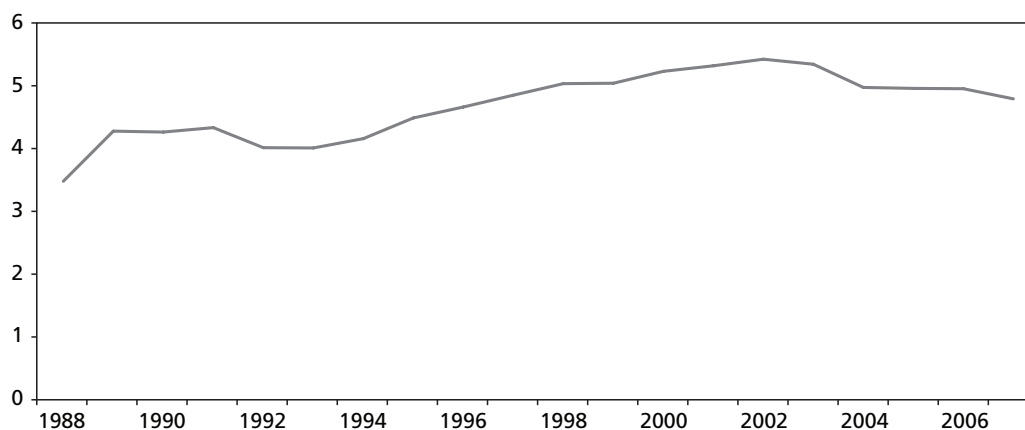
tem sido apontada como a principal causa da morosidade, o que tem levado o Judiciário a investir em tecnologia e a incentivar a inovação nos procedimentos administrativos.

Outros grandes desafios para a Justiça no Brasil são a democratização do acesso e a busca por maior transparência. No que toca ao acesso, a Constituição de 1988 configurou o acesso integral à Justiça como um direito, prevendo a instalação de Defensorias Públicas e de instrumentos de tutela coletiva como a ação civil pública. Mais recentemente, essas questões passaram a ocupar lugar central na agenda decisória, com o advento de iniciativas para a Reforma do Judiciário e a celebração de “pactos republicanos por um sistema de Justiça mais acessível, ágil e efetivo”. No que toca à transparência, a grande inovação foi a criação de um órgão de controle do Judiciário, o Conselho Nacional de Justiça, por meio da Emenda Constitucional nº 45.

A falta de segurança pública (violência) tem sido apontada pela população como um dos principais problemas do país, juntamente com a saúde e o desemprego, de acordo com diversas sondagens de opinião do Instituto Datafolha. O ápice da preocupação com a segurança pública foi observado no começo de 2007, quando 31% dos indivíduos de uma amostra nacional apontaram a violência como o principal problema do país (DATAFOLHA, 2007). De fato, a taxa de homicídios no país é extremamente elevada, representando atualmente quase 5% dos óbitos totais. O número de homicídios é cerca de 25 para cada grupo de 100 mil habitantes. Em 2001, o Brasil era o quinto país com maior taxa de homicídios do mundo!

O gráfico 5 mostra a evolução do total de homicídios com porcentagem do total de óbitos nas últimas duas décadas. É nítido o aumento praticamente contínuo durante os anos 1990. Nos últimos quatro anos, porém, aquele aumento cessou, o que coincidiu com a aprovação do Estatuto do Desarmamento, em 2003, e as campanhas que se seguiram.

GRÁFICO 5
Homicídios como % do total de óbitos – 1988-2007



Fonte: MS/SVS/DASIS/SIM. URL: www.datasus.gov.br.

Não obstante a comparação com o começo dos anos 1960 ficar prejudicada pela falta de dados, não parece haver dúvida de que a violência não apenas aumentou muito nas últimas décadas como também mudou de perfil (ver, por exemplo, MINAYO, 2005). Hoje, a violência atinge primordialmente jovens do sexo masculino e que habitam a periferia das grandes cidades, e está intimamente associada ao tráfico de drogas.

Tanto pela sua alta incidência como pelas suas características, a violência hoje representa não apenas problema social, mas também político e econômico. Em virtude do déficit percebido na segurança pública, a confiança nas instituições de Estado tende a ser prejudicada. Os custos adicionais do recurso a mecanismos e a organizações de segurança privada diminuem o investimento nas áreas mais atingidas, com um impacto negativo sobre o crescimento econômico. Além do que, a magnitude do problema de segurança pública revelou a inadequação das organizações policiais para lidar com esse tipo de ocorrência em um ambiente democrático. Por essas e outras razões, busca-se hoje uma política de segurança pública que seja de Estado e não mais de governo, de maneira a conferir continuidade às ações de combate e controle da criminalidade.

Enfim, o Estado e a democracia no Brasil de hoje são mais fortes e alcançam setores mais amplos da sociedade. Por isso mesmo, é grande a gama de desafios aos quais as suas instituições têm de responder. O Ipea, dentro da sua tradição de produzir pesquisas para subsidiar o debate acerca das políticas públicas e de formular estratégias para o desenvolvimento nacional, pretende contribuir para a superação desses desafios abraçando os temas do Estado, das instituições e da democracia.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>> Acessado em: 11 nov. 2009.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números*. Disponível em: <www.cnj.jus.br>
- DATAFOLHA. *Violência assume liderança como principal problema do país pela primeira vez*. 2007. Disponível em: <http://datafolha.folha.uol.com.br/po/ver_po.php?session=400>
- IBGE. *As associações privadas e sem fins lucrativos no Brasil – 2005*. 2008. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/fasfil/2005/fasfil.pdf>>
- LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos*, São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP), n. 76, nov. 2006. Disponível em: <http://www.cebrap.org.br/imagens/Arquivos/a_democracia_no_brasil.pdf>
- MATTOS, F. A. M. de. *Emprego público no Brasil: aspectos históricos, inserção no mercado de trabalho nacional e evolução recente*. Ipea, [s.d.] (Relatório de Pesquisa).
- MINAYO, M. C. de S. Violência: um velho-novo desafio para a atenção à saúde. *Revista Brasileira de Educação Médica*, v. 29, n. 1, 2005.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Diagnóstico do Poder Judiciário*, 2004.

PESSOA, E. *Evolução do emprego público no Brasil nos anos 90*. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da UNICAMP, 2002.

REZENDE, F.; CASTELO BRANCO, F. P. O emprego público como instrumento de política econômica. In: REZENDE, F. *et al. Aspectos da participação do governo na economia*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, Ipea/DISOC/NINSOC, PNAD/Tabulações Especiais, 1976.

SANTOS, W. G. *Sessenta e quatro: anatomia da crise*. São Paulo: Vértice, 1986.

TST. Tribunal Superior do Trabalho. *Relatório geral da Justiça do Trabalho 2008*. Disponível em: <<http://www.tst.gov.br/Sseest/index.html>>

CAPÍTULO 3

DILEMAS E DESAFIOS DA MACROECONOMIA 46 ANOS DEPOIS**1 INTRODUÇÃO**

Passados 46 anos de sua fundação, o Ipea se encontra, hoje, diante de um cenário muito diferente daquele vivenciado em 1964. Ao longo desse período, a sociedade brasileira passou por muitas idas e vindas nos diversos âmbitos da vida social: da dinâmica política, *stricto sensu*, à estrutura produtiva, passando pelas formas variadas que conectam os cidadãos em sua sociabilidade, como a família, a cultura e outras.

Do ponto de vista macroeconômico, as mudanças no palco sobre o qual tem se desenrolado a cena brasileira não foram menos intensas. Tanto do ponto de vista das condições externas como das questões domésticas, existem diferenças importantes. Mas se, por um lado, há que se considerar transformações muito expressivas, por outro, ainda existem algumas questões remanescentes. Neste sentido, o cenário macroeconômico atual revela a necessidade de se lidar com novos dilemas e desafios, ao mesmo tempo em que o ajuste de contas com alguns dos problemas do passado ainda precisa ser feito.

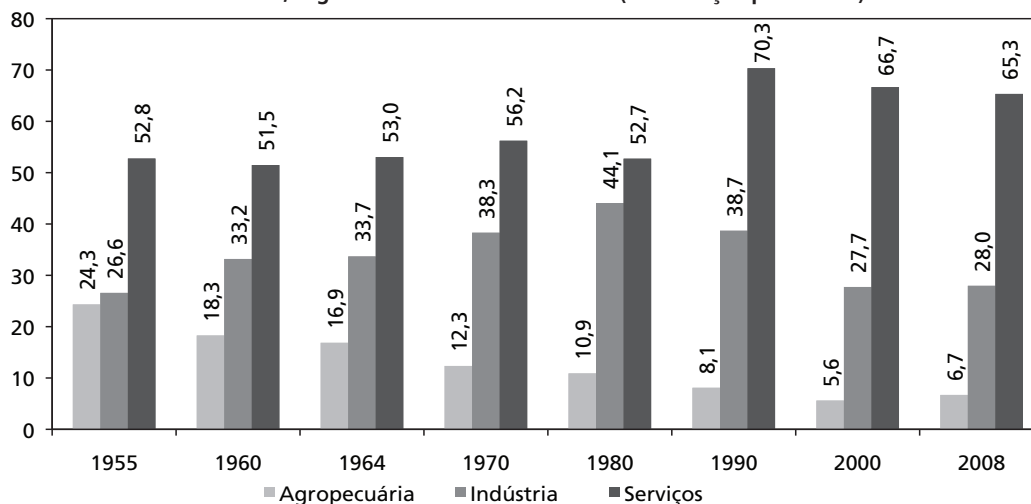
É possível relacionar pelos menos quatro aspectos macroeconômicos que sempre rondaram como fantasmas a economia brasileira: o crescimento do PIB, o desempenho das contas externas, a inflação e a situação fiscal. Os três últimos elementos, separadamente, ou em conjunto, se configuraram como os principais constrangimentos ao primeiro, ao longo do tempo. As diferenças entre os respectivos cenários macroeconômicos, tanto no *front* externo como no interno, viabilizaram episódios muito distintos em termos de crescimento entre a data de fundação do Ipea e seu aniversário de 46 anos.

No início da década de 1960, o processo de desenvolvimento por substituição de importações, que havia proporcionado elevadas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), parecia chegar ao seu auge no governo do presidente Juscelino Kubitschek (JK), quando a economia brasileira registrava resultados bastante vigorosos: o PIB crescia a uma média de 8% ao ano (a.a.) e a participação do setor industrial no PIB se elevava em mais de 6 pontos percentuais (p.p.) – passando de 26,6% do PIB em 1956 para 33,2% em 1960, permanecendo neste patamar médio até 1968¹ – com nítida redução dos segmentos mais tradicionais (como a indústria têxtil e a de produtos alimentícios) em favor de segmentos como o metal-mecânico, materiais de transporte e indústria química. A continuidade do modelo que havia proporcionado tais resultados parecia esgotar-se no início dos anos 1960. A taxa média de crescimento do PIB, que durante o governo JK fora de 8% a.a., vinha declinando, chegando a 0,6% em 1963, patamar bastante inferior não só à média histórica, mas também à média mundial.

1. PIB a custo de fatores.

GRÁFICO 1

PIB a custo de fatores, segundo a atividade econômica (distribuição percentual) – 1955-2008



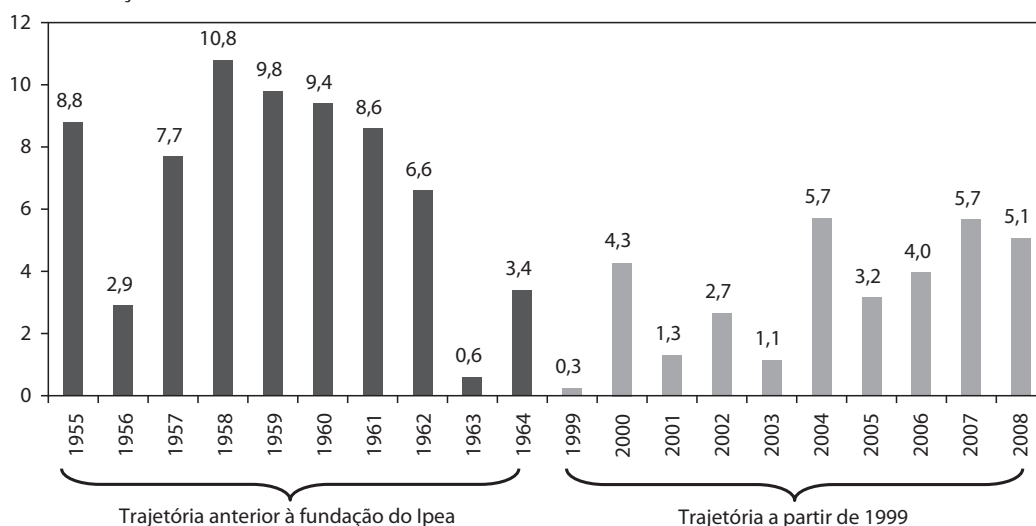
Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Elaboração própria.

Já no período recente, três aspectos chamam a atenção. O primeiro se refere ao fato de que a taxa de crescimento da economia brasileira tem aumentado, ao contrário do período prévio a 1964. Além disso, o PIB brasileiro tem crescido nos últimos anos a taxas superiores à da média mundial.

O segundo aspecto relevante refere-se aos elementos que comandam o crescimento da economia. Desde longa data, o consumo das famílias tem papel proeminente na determinação do ritmo de expansão da economia. O período recente, porém, tem sido marcado não só pela expansão das despesas de famílias e governo, mas também pelo aumento expressivo do investimento.

GRÁFICO 2

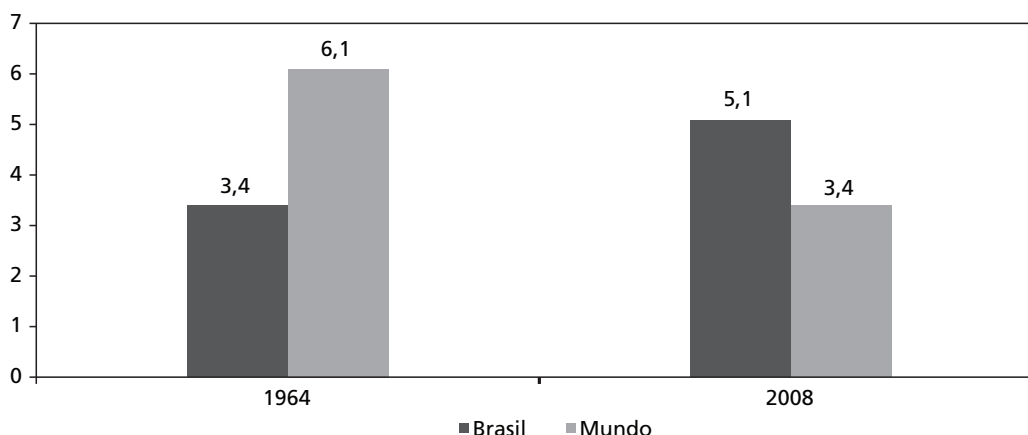
Evolução da taxa de crescimento do PIB – Brasil



Fonte: IBGE. Elaboração própria.

GRÁFICO 3

Taxa de crescimento do PIB Brasil – mundo



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

TABELA 1

Taxa de crescimento do produto e dos componentes da demanda agregada

| Variáveis | Período | | |
|---------------------------------------|-------------------|-------|----------------------------------|
| | 1964 ¹ | 2008 | 2009 (2º trimestre) ² |
| PIB a preços de mercado | 3,40 | 5,08 | 1,26 |
| Consumo das famílias | 4,38 | 5,38 | 3,47 |
| Consumo do governo | -3,24 | 5,64 | 4,20 |
| Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) | -9,05 | 13,77 | -2,23 |
| Exportações | -22,02 | -0,60 | -7,59 |
| Importações (-) | -35,60 | 18,49 | -0,83 |

Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Notas: ¹ Devido à ausência de deflatores específicos para todos os dados foram corrigidos pelo deflator implícito do PIB.

² Últimos quatro trimestres/quatro trimestres imediatamente anteriores.

Com relação à estrutura produtiva, não há dúvidas de que hoje o Brasil constitui uma economia industrializada. Entretanto, há que se ressaltar a ampliação nos últimos anos do peso, na estrutura produtiva, dos setores de baixa intensidade tecnológica, como agricultura e serviços, em detrimento da indústria. Nesse sentido, é interessante notar que, enquanto em 1964 o desafio posto era dar prosseguimento à industrialização, o desafio atual é aumentar a participação dos setores de alta intensidade tecnológica na composição do produto industrial.

Historicamente, o primeiro grande constrangimento ao crescimento do PIB é o balanço de pagamentos (BP). No momento da criação do Ipea, a economia brasileira vinha registrando – exceto no ano de 1961 – déficits sistemáticos em suas contas externas desde o ano de 1957. Os saldos comerciais decresciam desde o final da década anterior, em um contexto de importações crescentes e de queda do preço internacional do café, ainda o principal item da pauta de exportações. Os encargos com pagamentos de juros eram crescentes e já constituíam, no início da década de 1960, no principal item da histórica e cronicamente deficitária conta de serviços e rendas.

TABELA 2
BP brasileiro
 (Em US\$ milhões)

| Itens | 1964 | 2008 | 2009 ¹ |
|--------------------------------------|--------|------------|-------------------|
| Balança comercial (FOB) | 343 | 24.836 | 13.997 |
| Exportação de bens | 1.430 | 197.942 | 69.952 |
| Importação de bens | -1.086 | -173.107 | -55.954 |
| Serviços e rendas (líquido) | -317 | -57.252 | -22.646 |
| Serviços | -129 | -16.690 | -8.026 |
| Rendas | -188 | -40.561,76 | -14.621 |
| Juros | -131 | -7.232 | -4.095 |
| Lucros e dividendos | -58 | -33.875 | -10.859 |
| Outros | 1 | 545 | 333 |
| Transferências unilaterais correntes | 55 | 4.224 | 1.575 |
| Transações correntes | 81 | -28.192 | -7.074 |
| Conta capital e financeira | 134 | 29.352 | 16.303 |
| Investimento direto | 86 | 24.601 | 14.482 |
| Investimentos em carteira | 0 | 1.133 | 1.341 |
| Derivativos | 0 | -312 | 212 |
| Outros investimentos | 48 | 2.875 | -313 |
| Erros e omissões | -217 | 1.809 | 2.188 |
| Resultado do BP | -2 | 2.969 | 11.417 |

Fonte: Banco Central do Brasil (BCB). Elaboração própria.

Nota: ¹ Dados até o 1º semestre de 2009.

A resposta mais imediata do governo brasileiro ao desafio imposto pelas contas externas era a desvalorização cambial. Essa estratégia, a despeito de aliviar temporariamente a situação das contas externas, rebatia nos níveis de preços internos – tema que será discutido mais à frente.

O *front* externo pode ser considerado um caso exemplar da presença de elementos de continuidade e mudança ao longo dos últimos 46 anos. Isto porque, a despeito das inúmeras mudanças ocorridas – desde a maior diversificação da pauta de exportações até a abertura financeira, que permitiu a obtenção de divisas estrangeiras pelas diversas modalidades disponíveis pela conta de capitais –, os desequilíbrios externos continuaram a obstar, em vários momentos, a trajetória de crescimento do PIB.

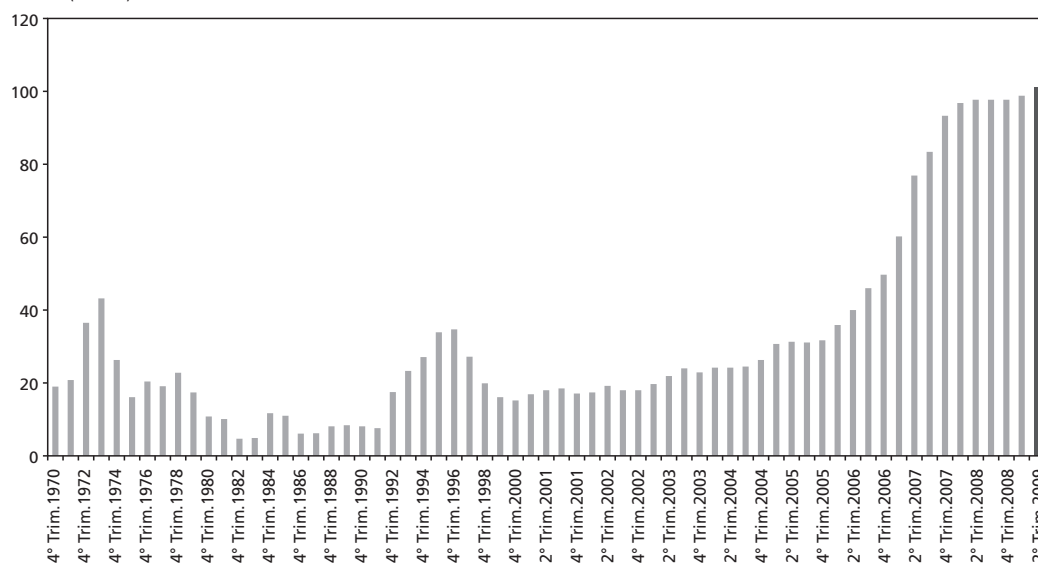
É evidente, no entanto, que a maneira como se configura a restrição externa é, hoje, diferente de 46 anos atrás. A balança comercial tem obtido um excelente desempenho, fruto da melhora dos termos de troca e da expansão do *quantum* exportado. Apesar disto, o saldo em transações correntes em 2008 foi negativo, sendo o principal vilão, como de costume, a balança de serviços e rendas. Porém, ao contrário do que vigia à época da fundação do Ipea, o item que mais contribuiu para o saldo negativo foi o de remessas líquidas de lucros e dividendos e não o de juros. Este resultado se deve, sobretudo, à enorme internacionalização produtiva da economia brasileira no período, que ampliou a presença de empresas transnacionais, bem como à redução da dívida externa brasileira.

Cabe observar, nesse sentido, o aumento da participação do investimento direto externo (IDE) no total da conta de capital e financeira para cerca de 88% (era 64% em 1964) e o valor negativo do fluxo de endividamento em 2009, representado pelo item outros investimentos.

No caso do estoque de dívida externa, aquilo que sempre representou um elemento-chave da restrição de BP hoje possui um papel bem menor, uma vez que sua magnitude em termos absolutos e como proporção do PIB é bastante pequena e, quando comparada ao volume de reservas internacionais, revela uma situação singular da economia brasileira: a de ser credora internacional em termos líquidos.

GRÁFICO 4

Relação reservas¹/dívida externa total – 1970-2009
(Em %)



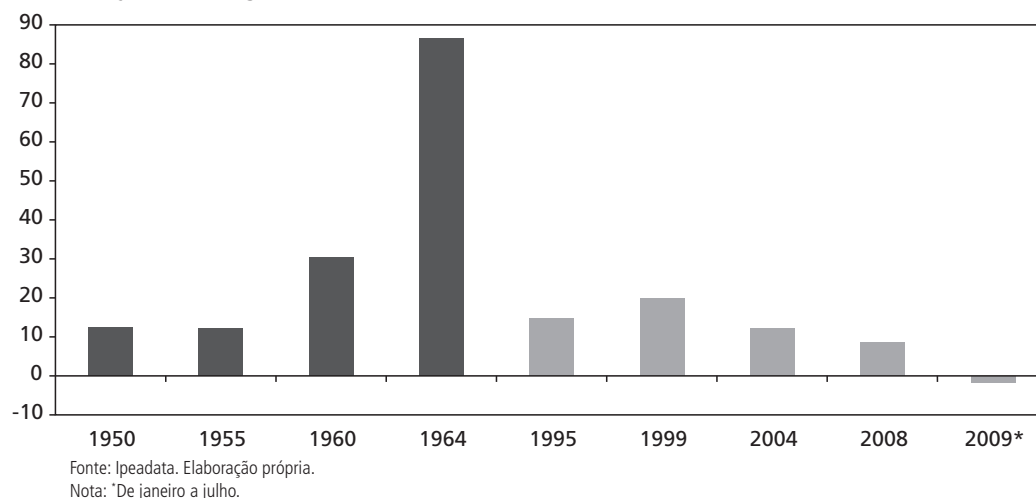
Fonte: BCB. Elaboração própria.

Nota: ¹conceito de liquidez.

Por fim, os fluxos de capitais estrangeiros que hoje têm contribuído para a geração de resultados superavitários do BP têm induzido a um movimento persistente de apreciação cambial, algo bastante distinto do que ocorria no início dos anos 1960, quando a desvalorização da taxa de câmbio era um instrumento corriqueiramente utilizado como resposta aos desequilíbrios externos. Como já foi dito acima, essa estratégia, a despeito de aliviar temporariamente a situação das contas externas, rebatia nos níveis de preços internos, engendrando aquele que seria o terceiro fantasma a assombrar a economia brasileira: a inflação, que se acelerava desde o final da década anterior e alcançava patamares elevados até mesmo para os padrões da época: 82% em 1963 e 86% em 1964, segundo o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna (IGP-DI).

No que tange à inflação, as circunstâncias atuais são completamente diferentes daquelas verificadas quando da fundação do Ipea. Ao contrário do período que antecede a 1964, em que a inflação estava em ascensão, nos últimos dez anos a mesma esteve não só sob controle, mas também em queda.

GRÁFICO 5
Inflação anual, segundo o IGP-DI



O quarto fantasma é a situação fiscal – desde sempre, objeto privilegiado de disputa entre os diversos agentes econômicos, e que tem proporcionado inúmeras interpretações sobre seus possíveis impactos sobre a inflação, o BP e o crescimento da economia.

Entre os agentes econômicos, a estrutura tributária oferece o primeiro palco para contendas ao modificar a distribuição de renda, riqueza e, conseqüentemente, de poder. Ao mesmo tempo, a repartição dos gastos públicos e a construção do orçamento do Executivo federal e das unidades subnacionais se configuram como espaço adicional da disputa, na medida em que complementam o arranjo distributivo entre os agentes.

Em 1964, a situação fiscal era bastante descontrolada: as receitas da União não acompanhavam o crescimento das despesas. Para se ter uma ideia, 1952 foi o último ano em que o orçamento da União foi superavitário. Mesmo no ano de 1963, quando o governo do presidente João Goulart (Jango) tentou implementar um ajuste fiscal relativamente rigoroso, reduzindo as despesas em termos reais em 3,4%, o déficit permaneceu elevado.²

TABELA 3
Receitas e despesas da União

| Ano | Receitas (Cr\$ bilhões) | Taxa de variação real ¹ | Despesas (Cr\$ bilhões) | Taxa de variação real | Superávit ou déficit | Taxa de variação real |
|------|----------------------------|---------------------------------------|----------------------------|--------------------------|----------------------|--------------------------|
| 1960 | 233,01 | 12,96 | 264,64 | 9,88 | (31,62) | (8,51) |
| 1961 | 317,45 | (9,29) | 419,91 | 5,65 | (102,46) | 115,72 |
| 1962 | 511,83 | 4,63 | 726,69 | 12,31 | (214,87) | 36,09 |
| 1963 | 953,05 | 2,32 | 1.277,58 | (3,40) | (324,52) | (17,01) |
| 1964 | 2.010,62 | 13,14 | 2.770,71 | 16,30 | (760,09) | 25,61 |

Fonte: IBGE. Elaboração própria.

Nota: ¹Deflacionado pelo IGP-DI centrado, fim de período.

2. Para maiores detalhes sobre a política macroeconômica implementada no governo Jango, ver Melo, Bastos e Araujo (2006).

É num contexto de inflação alta e descontrole das finanças públicas que o governo que assume em abril de 1964, por meio de um golpe militar, anuncia um conjunto de medidas que comporia o Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG). O economista de tradição monetarista Octavio Bulhões foi colocado à frente do Ministério da Fazenda e Roberto Campos, à frente do Ministério do Planejamento. As medidas anunciadas trariam importantes modificações, tanto conjunturais como estruturais, procurando cumprir dois grupos de objetivos, a saber: a retomada do crescimento com estabilidade e a modificação do quadro institucional para garantir a sustentabilidade do crescimento. É neste sentido que devem ser interpretadas as reformas bancária e tributária, a política salarial, o fim da estabilidade do trabalhador e as medidas de dinamização do mercado de crédito e de capitais anunciadas pelo governo.³

A primeira grande medida voltada para a modificação do marco institucional foi a criação do Conselho Monetário Nacional (CMN) e do BCB, em 31 de dezembro de 1964. Até então, o sistema financeiro brasileiro possuía uma configuração que parecia inadequada frente às necessidades de uma economia que passava por rápidas transformações. As funções tipicamente atribuídas a um banco central estavam dispersas entre a agora extinta Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) e o Banco do Brasil (BB): a primeira disciplinava o crédito por meio de instruções, enquanto o segundo controlava as emissões e atuava como banqueiro dos bancos, por meio da Carteira de Redescontos e da Caixa de Mobilização Bancária. O financiamento do desenvolvimento era provido pelo próprio BB, por intermédio principalmente da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial, e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), cuja base financeira ainda era frágil e sujeita a decisões políticas (ARAUJO, 2007). O mercado de capitais era bastante diminuto e incapaz de operar como fonte principal de *funding* para o setor privado.

Com a criação do Banco Central, o BB passaria a atuar exclusivamente como banco comercial, e a nova instituição assumiria as funções que evidentemente cabem a um banco central, o que permitiria uma melhor execução da política monetária. A parte normativa do sistema financeiro nacional tornar-se-ia uma atribuição do CMN.

Outras importantes modificações introduzidas no ano de 1964 foram: *i*) a criação do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), composto pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelas caixas econômicas; e *ii*) a criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTNs) com o instituto da correção monetária – o que, paulatinamente, permitiria que os déficits do Tesouro Nacional fossem financiados sem recorrer às emissões monetárias e ainda viabilizaria, posteriormente, o uso das operações de mercado aberto como instrumento de execução da política monetária.⁴

Outro importante conjunto de medidas, visando modificar o marco institucional, foi a reforma tributária, iniciada no ano de 1964 e concluída em 1966. O sistema arrecadador brasileiro em vigor no ano de 1964 era, em essência – ainda que com algumas modificações pontuais –, aquele oriundo da Constituição de 1946, que, por sua vez, pouco diferia da estrutura tributária então vigente (VARSANO, 1997, p. 4). Ou seja, a configuração do sistema tributário

3. Para uma discussão maior sobre o impacto das medidas implementadas por ocasião do PAEG, ver Kornis (1983).

4. Outro item importante da reforma bancária foi a criação dos bancos de investimento, viabilizada em 1966.

cristalizada no ano de 1964 era claramente insuficiente para atender às necessidades de uma economia que sofria rápida expansão e ainda passava por um rápido processo de urbanização. No âmbito da União, 40% da arrecadação provinha do imposto sobre consumo, ao passo que para os estados a maior arrecadação, a maior fonte de recursos, era o imposto de vendas e consignações, e para os municípios era o imposto de indústrias e profissões (VARSAÑO, 1997, p. 6). As primeiras modificações introduzidas no ano de 1964 foram sobre o Imposto de Renda (IR), com a extinção da isenção de que gozavam professores, jornalistas, autores e magistrados. Também em 1964 foram concedidos incentivos fiscais para aplicações em ações e títulos da dívida pública (BRASIL, 2009), com a clara intenção de estimular o mercado de capitais. Segundo Varsano, essa reforma viria a eliminar os impostos cumulativos e, pela primeira vez, formatar-se-ia o sistema tributário, seguindo-se uma estratégia econômica.

De fato, a reforma tributária resultaria em um aumento vigoroso da arrecadação: 13% em termos reais, somente em 1964. O déficit público da União, contudo, somente seria eliminado alguns anos mais tarde – ainda atingiria Cr\$ 760 bilhões, um aumento real de 25% quando comparado ao ano anterior. A carga tributária, que em 1964 era de 17% do PIB, sofreria elevações significativas já a partir do ano seguinte, vindo a estabilizar-se em torno de 25% do PIB na década seguinte. A participação dos impostos diretos na carga tributária, que era de 4,8% do PIB em 1964, também seria elevada como resultado da reforma.

As reformas tributária e financeira, no seu conjunto, eliminariam o que para os formuladores do PAEG seria uma das principais causas da inflação: o déficit público financiado por emissão monetária. A inflação, no entanto, ainda alcançaria 86% em 1964, e somente cederia a partir do ano seguinte.

Nos últimos anos, a situação fiscal tem apresentado alguns contornos bastante particulares. O primeiro deles refere-se à evolução da carga tributária bruta, que, nos últimos dez anos, aumentou cerca de 2,5 p.p. do PIB.

TABELA 4
Evolução da carga tributária
(Em % do PIB)

| Período | Carga tributária bruta | Carga tributária bruta | | | Carga tributária líquida | Carga tributária líquida ¹ | | |
|---------|------------------------|------------------------|---------|------------|--------------------------|---------------------------------------|---------|------------|
| | | União | Estados | Municípios | | União | Estados | Municípios |
| 1955 | 15,05 | 9,19 | 5,02 | 0,83 | – | – | – | – |
| 1964 | 17,02 | 10,21 | 6,01 | 0,80 | – | – | – | – |
| 1999 | 31,74 | 22,32 | 7,98 | 1,44 | 16,05 | 9,46 | 5,53 | 1,06 |
| 2008 | 34,10 | 22,90 | 9,20 | 2,00 | 19,30 | 10,80 | 7,00 | 1,50 |

Fonte: IBGE.

Nota: ¹ Último dado corresponde a 2006.

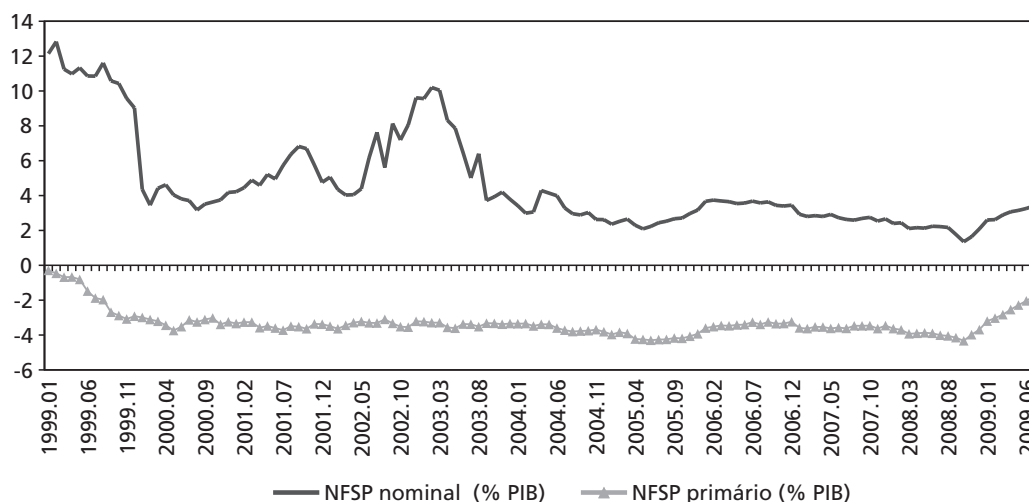
Outro aspecto importante refere-se à distribuição da carga tributária. De acordo com Alencar e Gobetti (2008), a distribuição da carga tributária disponível (receita disponível permanente) – isto é, diferença entre a arrecadação própria bruta, as devoluções e compensações e as transferências redistributivas e decorrentes de políticas seletivas permanentes – manteve-se

relativamente estável entre a União, os estados e os municípios no período recente. Enquanto a União passou a apropriar-se de cerca de 48,40% da receita total disponível em 2007 (contra 47,35% em 2000), os estados verificaram uma queda marginal na parcela apropriada (de 27,76%, em 2000, para 26,94%, em 2007) e os municípios um pequeno aumento de 19,05% para 19,58%.

Nesse sentido, a despeito da enorme concentração da arrecadação tributária junto ao governo federal, após a Constituição de 1988 constata-se uma significativa transferência de recursos para as unidades subnacionais.

Cabe notar que o esforço fiscal, materializado sob a forma de elevados superávits primários como proporção do PIB, também tem sido uma marca importante do período recente. Entretanto, em decorrência do enorme encargo com juros, o setor público brasileiro tem apresentado déficit nominal, ou seja, a necessidade de financiamento do setor público (NFSP) no conceito nominal – superávit primário menos juros – tem sido positiva.

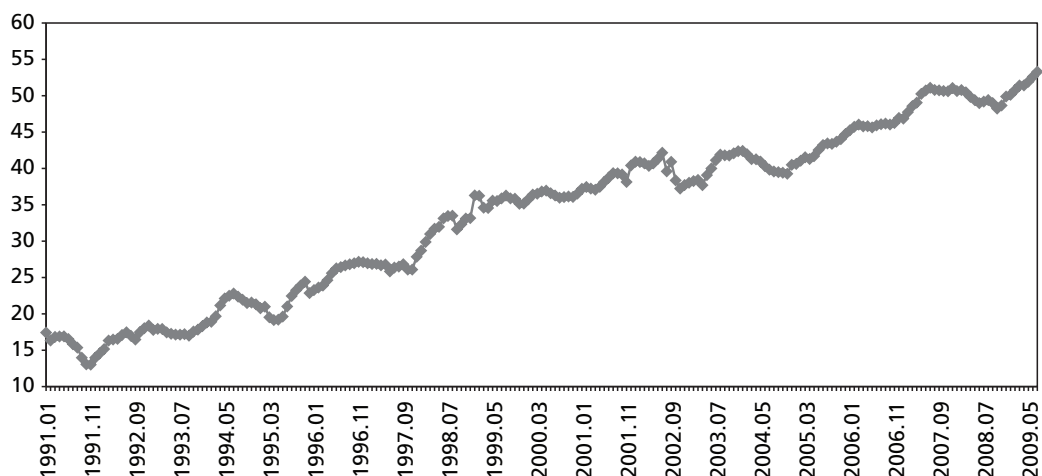
GRÁFICO 6
NFSP nominal e primário – 1999-2009



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

Simultaneamente ao aumento da carga tributária observa-se uma elevação expressiva da dívida líquida do setor público como proporção do PIB. Este fenômeno teve seu impulso inicial no final de 1991, mantendo sua trajetória de ascensão até meados de 2007, quando a relação dívida/PIB se estabilizou. Porém, com a crise econômica mundial de 2008 constatou-se um novo impulso expansivo do endividamento público, condicionado pela retração do PIB, pela diminuição do superávit fiscal e, sobretudo, pela manutenção da taxa de juros em patamar muito elevado.

GRÁFICO 7
Dívida líquida interna do setor público
 (Em % do PIB)



Fonte: Ipeadata. Elaboração própria.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, A. A.; GOBETTI, S. W. *Justiça Fiscal na Federação Brasileira: uma análise do sistema de transferências intergovernamentais entre 2000 e 2007*. Brasília: ESAF, 2008. Monografia premiada com o primeiro lugar no XIII Prêmio Tesouro Nacional – 2008. Tópicos Especiais de Finanças Públicas. Brasília (DF).

ARAUJO, V. L. F. C. de. *Revisitando o desenvolvimentismo brasileiro: o BNDE e o financiamento de longo prazo – 1952/1964*. Tese (Doutorado) – Faculdade de Economia da Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2007.

BRASIL. Receita Federal. *Memória da Receita Federal: Imposto de Renda Pessoa Física*. Disponível em: <<http://www.receita.fazenda.gov.br/Memoria/irpf/historia/hist1964a1967.asp>> Acessado em: 25 set. 2009.

KORNIS, G. E. M. *Repensando o PAEG: uma revisão das análises da política econômica brasileira: 1964/1966*. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, 1983.

MELO, H. P.; BASTOS, C. P.; ARAUJO, V. L. A política macroeconômica e o reformismo social: impasses de um governo sitiado. In: FERREIRA, M. M. (Org.). *João Goulart: entre a memória e a história*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, v. 27, n. 1, Rio de Janeiro, 1997.

CAPÍTULO 4

DESENVOLVIMENTO REGIONAL, QUESTÕES URBANAS E ACESSO À MORADIA NO BRASIL**1 INTRODUÇÃO**

Ao completar 46 anos, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) encontra um Brasil bastante distinto daquele do momento de sua criação. No que toca à área de Estudos Regionais e Urbanos, pode-se dizer que o país cresceu em termos de população, pujança e complexidade econômica e social. Os dilemas que se lhe apresentam também ganharam proporção. As questões objeto de estudo multiplicaram-se, exigindo uma diretoria específica que desse conta dos variados desafios para pesquisar, compreender e planejar essa realidade mutante. Mais recentemente, nova frente de conhecimentos vem sendo incorporada e os impactos ambientais ou já se apresentam ou se vislumbram como cada vez mais relevantes. Assim, a Dirur ampliou seu objeto de análise e, hoje, é a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. Boa parte do seu futuro será a tentativa de incorporar essa última variável à já intrincada teia de determinações regionais e urbanas, de modo que a dimensão da sustentabilidade ambiental seja cada vez mais uma condicionante, uma impulsionadora do desenvolvimento econômico nacional, e cada vez menos vista como um empecilho ao mesmo.

Para discutir aspectos referentes a essa grande área de atuação do Ipea, quando de seu surgimento até hoje, a Dirur selecionou três problemáticas das que lhe vêm sendo propostas ao longo do tempo: assim aborda-se o desenvolvimento regional, a rede urbana e o acesso à moradia.

2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Quando de sua criação, em 1964, como Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), o instituto era vinculado ao Conselho Consultivo do Planejamento, órgão de assessoramento superior do governo federal, com o objetivo de formular o planejamento, numa visão estratégica de médio e longo prazo. Em 1967, o Epea torna-se Ipea e vincula-se ao Ministério do Planejamento, com forte influência na formulação da política econômica brasileira e participação ativa na elaboração de programas básicos para a política macroeconômica. Tal esforço gerou diagnósticos inéditos sobre a economia nacional (coleção *Diagnósticos da Economia Brasileira*). Esses estudos constituíram subsídios para a formulação de políticas públicas no país, por propiciarem um maior conhecimento sobre o funcionamento de diversos setores da economia brasileira, além de servirem como referência para o Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1967-1970). É importante frisar que, mesmo o Ipea não tendo uma atuação direta na elaboração dos Planos Regionais de Desenvolvimento – responsabilidade essa das próprias instituições regionais –, o planejamento nacional orientava esses planos, com uma visão orgânica e integrada de país.

A política regional articulada, coordenada nacionalmente, começou em 1959 com a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene). Com a Sudene, o governo federal inaugurou a sua atuação no Nordeste no sentido de promover uma unidade de ação da política regional. Uma diferença fundamental entre a Sudene e outros órgãos federais de política regional está na base de sua concepção. O relatório do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), que diagnosticou e apresentou a estrutura econômica do Nordeste, foi o documento que motivou e orientou a criação da Sudene. Essa base, derivada de um estudo minucioso da economia nordestina, proporcionou condições para que a Sudene sugerisse mudanças estruturais na economia, até então jamais discutidas, como, por exemplo, a reforma agrária.

Contudo, em 1964, ano de criação do Ipea (então denominado Epea), o cenário da política regional começava a se alterar. Tinha início o período da ditadura militar e, com ele, uma nova proposta de desenvolvimento.

Foi com o regime militar que a política nacional de desenvolvimento regional, protagonizada pela Sudene, se esvaziou. Em substituição, o governo militar recorreu mais uma vez a políticas que visassem a integração nacional, por meio da ampliação e do desenvolvimento de uma infraestrutura econômica, sustentada na estratégia que se voltara para a garantia da segurança nacional. A Sudene passou então a atuar como órgão coordenador das políticas de incentivos fiscais, propondo-se principalmente para a administração da aplicação desses recursos por parte da iniciativa privada.

Do ponto de vista regional, o Ipea teve um papel pioneiro na descoberta dos Cerrados do Centro-Oeste brasileiro, como nova fronteira agrícola do país, por meio de estudos que resultaram na elaboração do trabalho intitulado *Aproveitamento Atual e Potencial dos Cerrados*, publicado em 1973. Como efeito, pode-se citar seu papel na criação de alguns programas que vieram a dinamizar a economia da região Centro-Oeste, como, em especial, o Programa de Desenvolvimento dos Cerrados (Polocentro), no início dos anos 1970, mas também os programas de Cooperação Nipo-Brasileira para o Desenvolvimento dos Cerrados (Prodecen) I (1979-1986) e II (1987) e de Financiamento de Equipamentos de Irrigação (Profir) (1982), entre outros.

As circunstâncias políticas e econômicas da atualidade permitiram a retomada, de forma planejada e programática, de uma ação pública ativa e explícita em prol das reduções das desigualdades sociais e regionais. A recriação em 2007 das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e do Nordeste (Sudene) (Leis Complementares nº 124 e nº 125, respectivamente), a construção dos novos Planos Regionais de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) e do Nordeste (PDNE) e Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PEDCO), e a remodelação dos Fundos Constitucionais de Financiamento, no Norte (FNO), no Nordeste (FNE), e no Centro-Oeste (FCO) – criados com a Constituição Federal (CF) de 1988 – e dos Fundos de Desenvolvimento Regionais, para o Norte (FDA), e para o Nordeste (FNDE), criados em 2001 – fazem parte dessa nova etapa de reestruturação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) – Decreto nº 6.047/2007 –, sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional.

No intuito de alcançar seus objetivos, a PNDR adota a caracterização das realidades regionais, a partir dos mapas das microrregiões geográficas brasileiras, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). A política considera o cruzamento de duas variáveis:

- rendimento domiciliar médio por habitante, calculado a partir dos dados do Censo Demográfico de 2000, elaborado pelo IBGE; e
- variação dos Produtos Internos Brutos (PIBs) microrregionais entre 1990 e 1998, calculada com base nas estimativas dos PIBs municipais elaboradas pelo Ipea.

As variáveis selecionadas buscam retratar a ocupação do território e sua tendência de evolução no último período intercensitário. Procura-se exprimir as características particulares que qualificam a população residente quanto a atributos específicos, tais como o rendimento domiciliar médio por habitante, os anos de estudo de certa proporção da população acima de determinada faixa etária, ou seu local de residência, seja urbano ou rural. Para cobrir características e atributos da produção, agrega-se ainda uma aproximação da base econômica associada à unidade microrregional por meio da taxa de crescimento médio anual do PIB que representa a dinâmica socioeconômica no período 1990-1998 (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2005).

Os aportes financeiros em projetos de desenvolvimento nas regiões selecionadas pela PNDR devem ser feitos (na visão da PNDR), preferencialmente, à custa de recursos próprios disponíveis na microrregião e dos aportes dos respectivos governos estaduais. Eventuais aportes adicionais de recursos da União devem contar com contrapartidas locais significativas.

Essa política está agora na sua segunda fase, entretanto, ela não tem sido capaz de guiar o conjunto dos investimentos públicos no território brasileiro.

Por exemplo, comparando os valores dos investimentos previstos pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em cada estado não é possível perceber uma estreita relação com as premissas da PNDR. Entre essas premissas, uma estabelece que os recursos do governo federal devem ser alocados prioritariamente nas microrregiões estagnadas, dinâmicas e de baixa renda, restando às microrregiões de alta renda contar com recursos financeiros para execução de projetos de desenvolvimento provenientes da iniciativa privada e dos governos estaduais e municipais e apenas subsidiariamente de aportes do governo federal.

Um outro instrumento de Políticas de Desenvolvimento Regional é o Plano Plurianual (PPA). Deste modo, as Orientações Estratégicas de Governo (OEGs), que pautaram os PPAs 2004-2007 e o atual PPA 2008-2011 (PR/MPOG, 2007), têm nas suas linhas fundamentais o objetivo de “reduzir as desigualdades regionais a partir das potencialidades locais do território nacional”. O Ipea segue essa orientação no seu Plano de Trabalho Institucional de 2009 por meio de eixos estratégicos de planejamento, em particular o de “Estrutura tecnoprodutiva integrada e regionalmente articulada”, ao mesmo tempo em que seu quadro técnico é reforçado, demonstrando o início de uma nova etapa no esforço de reconstruir o planejamento público para o desenvolvimento nacional e regional.

O maior desafio atual e para o futuro no planejamento e na programação pública de médio e longo prazo, com objetivo de reduzir as desigualdades regionais, é adotar estratégias

complementares e coordenadas nas quais diversas escalas de análise e atuação possam estar presentes: internacional, continental, nacional, regional, subregional e local. A questão regional brasileira atravessa todas as escalas do regional e do urbano. Ou seja, há desigualdades de renda, de estrutura produtiva, do padrão da divisão social do trabalho nas escalas macrorregionais com consequências nas demais escalas meso e microrregionais. Estudos de convergência de renda em nível estadual têm mostrado, no melhor dos casos, uma lenta redução das desigualdades e, na maioria dos estudos, convergência para clubes ou grupos de estados. Por outro lado, também é uma evidência em nível internacional que as desigualdades tendem a se acentuar em escalas menores.

O planejamento nacional, assim como o regional, deve atentar, ainda, para a compatibilização entre essas várias dimensões de ações públicas, assim como para uma divisão de tarefas entre as diversas esferas de Estado: federal, estadual e municipal. Uma visão estratégica de desenvolvimento regional, de longo prazo, necessita estar em sintonia com uma visão de futuro de país na qual – numa situação geral da distribuição nacional e regional de qualquer variável socioeconômica fundamental, entre os diversos estados, microrregiões ou municípios brasileiros – seja possível encontrar uma homogeneidade maior na distribuição do desenvolvimento social e econômico.

O conjunto de investimentos previstos entre 2006 e 2012 em diferentes setores de atividade econômica – com destaque para petróleo e gás; construção civil; saneamento; papel e celulose; energia; alimentos e bebidas; e automotivo, por exemplo – permite que se estruture uma estratégia de desenvolvimento regional capaz de ordenar esse conjunto, os incentivos fiscais e os fundos constitucionais em vigor no país.

A estratégia de desenvolvimento regional brasileira precisa superar o clássico caminho de identificar vocações regionais, transformá-las em potencialidades e disputar as transferências de renda efetuadas pelo governo federal.¹ Esta proposição explicita que, só superando as vantagens comparativas, é possível promover o desenvolvimento. Nesse sentido, o desenvolvimento exige que façamos escolhas, enfrentemos desafios e conflitos.

Diante do grau de internacionalização da economia brasileira, do conjunto dos investimentos previstos e/ou em andamento e da relativa liberdade para pensar caminhos alternativos para o desenvolvimento nacional, é possível pensar de outro modo, também, o desenvolvimento regional:

- 1) Adensamento das estruturas produtivas regionais através da complementação dos investimentos em curso, preenchendo os faltantes das cadeias produtivas e tirando proveito dos efeitos de encadeamento *à la* Hirschmann.
- 2) Incentivo a investimentos que rompam com o padrão de renda local, especialmente nas regiões mais empobrecidas. Isto só se faz com tecnologia e infraestrutura. O exemplo mais palpável, atualmente, é o Instituto de Neurociência de Natal.

1. Em termos teóricos, pode-se argumentar que a noção de vantagens comparativas fundamentaria a ideia de potencialidades ou vocações naturais de uma região. Uma gama crescente de estudos, por outro lado, vem mostrando a importância de retornos crescentes para a escala e a competição imperfeita que, se norteiam a nova geografia econômica, abrem espaço para que se busquem políticas mais amplas para o desenvolvimento regional.

- 3) Ações que garantam a coesão territorial, com destaque para ações específicas no semiárido nordestino.
- 4) Incentivo à expansão do aproveitamento industrial da biodiversidade da Amazônia.
- 5) Estruturar regionalmente comitês representativos de firmas, universidades, escolas técnicas e governo local para o desenvolvimento de ações que integrem o sistema produtivo às universidades, aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETS) e às universidades tecnológicas federais.
- 6) Identificar com o apoio da Associação Nacional de Entidades Promotoras de Empreendimentos Inovadores (ANPROTEC), dos Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETS) e dos governos estaduais experimentos exitosos em incubadoras que possam ser rapidamente expostos aos mercados.

Nenhuma dessas propostas, entretanto, quer individualmente, quer em seu conjunto, poderá ser implementada unicamente pela ação dos diferentes mercados. Essencialmente, elas exigem uma intervenção consensual, planejada e decisiva, visando à mudança das estruturas produtivas, especialmente nas regiões Norte e Nordeste. O foco das estratégias é, então, atingir as estruturas produtivas e, em consequência, o lugar de cada uma dessas regiões na divisão inter-regional do trabalho no Brasil.

3 QUESTÕES URBANAS

Nos últimos 46 anos o processo de urbanização no Brasil foi marcado por grandes mudanças na rede urbana. O Censo de 1960 indicava que a maioria da população se concentrava na zona rural (54,92%). Nos anos 1970 ocorrem profundas transformações econômicas e a urbanização se desenvolve de forma acelerada, e pela primeira vez o país apresenta a maioria de sua população em áreas urbanas (55,94%).

Ao cumprir sua função de promover a realização de estudos e apoiar o governo brasileiro na formulação, avaliação e acompanhamento das políticas públicas urbanas o Ipea tem coordenado, em parceria com diversas instituições de pesquisa nacionais e internacionais, a execução de um amplo trabalho de pesquisa sobre urbanização e gestão das cidades brasileiras.

Trata-se de uma contribuição respaldada em extensivo esforço de pesquisa que, certamente, será amplamente utilizada na formulação de políticas e programas urbanos bem como na concepção de seus instrumentos, não somente do governo federal, mas também dos estados e municípios.

A atuação do Ipea na proposição de estudos e pesquisas urbanos e regionais voltados à política nacional de desenvolvimento urbano remonta à criação, em 1974, da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPUR) – no âmbito da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan-PR). Naquele período são criadas, pela Lei Complementar nº 14, as primeiras regiões metropolitanas (RMs) do país: São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Fortaleza e Belém. A RM do Rio de Janeiro é criada pela Lei Complementar nº 20.

São de autoria da CNPU, do Ipea e do IBGE os primeiros estudos e propostas de política urbana para a organização territorial e desenvolvimento urbano do Brasil. Esses estudos consideravam a definição de categorias espaciais – metrópoles e cidades médias – *aglomerações urbanas*, eixos de desenvolvimento, e áreas de preservação ambiental. A CNPU foi sucedida pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, extinto em 1991.

Nos anos 1980 e 1990 o Ipea implementou programas e realizou diversos estudos setoriais na área de desenvolvimento urbano. Incluem-se nesse período o Programa de Modernização do Setor Saneamento (PMSS) e os estudos de apoio à II Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II). Também foram desenvolvidas as seguintes pesquisas: Redução das Deseconomias Urbanas com a Melhoria dos Transportes Urbanos; Balanço e Perspectivas da Descentralização; Novas Perspectivas do Financiamento do Desenvolvimento Urbano; Quadro Ambiental das Regiões Metropolitanas (Porto Alegre, São Paulo, Curitiba, Belém, Salvador, Recife); Eficiência dos Gastos Públicos no Brasil; A Questão Urbana no Brasil pós 1980; e Caracterização das Regiões Metropolitanas Institucionalizadas.

Nos últimos 30 anos o processo de urbanização no Brasil manteve-se acelerado e apresentou situações de grande diversidade e heterogeneidade no território nacional, destacando-se: a interiorização do fenômeno urbano; a acelerada urbanização das áreas de fronteira econômica; o crescimento das cidades médias; a periferização dos centros urbanos; e a formação e a consolidação de aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas. Esses fenômenos são resultantes do processo de reestruturação econômica em curso no país.

Ciente da necessidade de se formar uma base analítica para a formulação de políticas urbanas o Ipea coordenou o estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, desenvolvido em rede nacional de instituições de pesquisa, em parceria com o Departamento de Geografia (Degeo) do IBGE e o Núcleo de Economia Social Urbana e Regional (Nesur) do Instituto de Economia (IE) da Universidade de Campinas (UNICAMP), e com o apoio de diversas instituições. O trabalho apresenta valiosa contribuição para o conhecimento da atual rede urbana do país, uma vez que o último estudo abrangente sobre esse tema data de 1984, tendo sido realizado, naquela ocasião, pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), órgão responsável pela formulação, execução e acompanhamento da política urbana nacional.

No estudo *Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, analisaram-se a atual configuração e as tendências de evolução da rede urbana do país, enfocando as transformações ocorridas no processo de crescimento demográfico, funcional e espacial das cidades brasileiras, a fim de contribuir para a definição de estratégias de apoio à formulação e à execução da política urbana nacional, bem como subsidiar as políticas setoriais e territoriais. A urbanização e o sistema urbano são considerados, no estudo, “síntese” de um longo processo de mudança territorial do país, no qual a dinâmica e as alternativas de localização das atividades econômicas têm importante papel indutor, entendendo-se a urbanização como parte integrante dessas determinações.

Além disso, as análises identificam as mudanças ocorridas na rede urbana do país, em especial nas redes urbanas regionais, nas décadas de 1980 e 1990. Tais análises incorporaram os

seguintes estudos do IBGE: *Regiões de Influência das Cidades (REGIC)*; *Tipologia dos Municípios Brasileiros*; e *Aglomerações Urbanas para Fins Estatísticos*. As análises também se valeram do estudo *A Dinâmica Espacial dos Sistemas Urbano-Regionais no Brasil*.

O estudo resultou em quatro produtos referenciais básicos que configuram a rede urbana do Brasil:

- as redes urbanas das grandes regiões;
- a hierarquia da rede urbana;
- os sistemas urbano-regionais; e
- o quadro de composição das aglomerações urbanas.

A configuração da rede urbana do país compreende 111 centros urbanos que são comandados pelas 13 metrópoles: São Paulo, Rio de Janeiro (metrópoles globais), Salvador, Belo Horizonte, Fortaleza, Brasília, Curitiba, Recife, Porto Alegre (metrópoles nacionais), Manaus, Belém, Goiânia e Campinas (metrópoles regionais). Esses centros urbanos reúnem 441 municípios e concentram mais da metade da população brasileira, cerca de 56%, em 1996. A rede urbana do Brasil é formada também por 16 centros regionais, que reúnem a maioria das capitais.

Em conjunto, as aglomerações urbanas metropolitanas e não metropolitanas concentram cerca de 47% do total da população do país, atingindo a cifra de 73,3 milhões de habitantes em 1996. As 12 aglomerações urbanas metropolitanas são constituídas por 200 municípios e atingiram cerca de 33,6% do total da população brasileira, cerca de 52,7 milhões de habitantes em 1996. As 37 aglomerações urbanas não metropolitanas reúnem cerca de 180 municípios envolvendo um total de 20 milhões de habitantes (1996), a estas, somam-se outros importantes centros urbanos de grande porte.

Atualmente, o crescimento demográfico mais intenso ocorre nas cidades médias e na periferia das grandes aglomerações urbanas, reforçando o caráter relativamente desconcentrado do sistema urbano brasileiro, ocasionado pelo maior peso dos centros não metropolitanos e surgimento de novas metrópoles (IPEA; IBGE; UNICAMP, 2001). Essa transformação é, em grande parte, decorrente de fenômenos econômicos recentes – baixo nível de crescimento e reestruturação da indústria e agricultura nas décadas de 1980 e 1990 – revertendo a tendência de criação acelerada de oportunidades, especialmente nas grandes metrópoles, e inaugurando nova fase de mobilidade, que é mais intra do que inter-regional.

A dinâmica espacial da rede urbana revela os sistemas urbano-regionais que a compõem, e seus aspectos mais importantes, tanto do ponto de vista de sua configuração espacial, como também de suas tendências de evolução.

Os sistemas urbano-regionais compreendem os sistemas territoriais organizados a partir de metrópoles (globais, nacionais ou regionais) e centros regionais, que possuem encadeamento funcional entre os diversos níveis de influência, seja recíproco, isto é, entre cidades do mesmo nível, seja hierárquico, dos níveis superiores de polarização para os inferiores. Foram identificados 12 sistemas urbano-regionais no Brasil, nomeados a partir dos centros urbanos que o

encabeçam, quais sejam: Cuiabá; Norte – Belém e Manaus; meio Norte – São Luís e Teresina; Fortaleza; Recife; Salvador; Belo Horizonte; Rio de Janeiro; São Paulo; Curitiba; Porto Alegre; e Brasília/Goiânia .

Os resultados do estudo vêm fundamentando a formulação e a execução de políticas urbanas e regionais de âmbito federal, estadual e municipal bem como subsidiando análises sobre o desenvolvimento urbano e regional do Brasil. A pesquisa também tem fornecido valiosa contribuição a programas e trabalhos da agenda governamental, como a *Agenda 21 Brasileira – Cidades Sustentáveis*, a regionalização de ações dos ministérios do Turismo, da Educação, da Saúde, da Cultura, e outros. O trabalho também tem apoiado ações de projetos em empresas públicas e privadas.

O estudo recente sobre a rede urbana brasileira – *REGIC* (2008) – produzido pelo IBGE trata da hierarquia urbana brasileira com a seguinte caracterização: 12 metrópoles, sendo 1 grande metrópole nacional (São Paulo); duas metrópoles nacionais (Rio de Janeiro e Brasília); e nove metrópoles (Manaus, Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia e Porto Alegre); 70 capitais regionais; 169 centros sub-regionais; 556 centros de zona; e 4.473 centros locais.

No âmbito dos estudos intraurbanos foram realizadas diversas pesquisas visando o enfrentamento dos principais desafios de planejamento e gestão das cidades brasileiras. No Brasil, grande parte da população ainda vive em favelas ou outras formas de assentamentos informais, atingindo, em algumas cidades, 50% dos domicílios. Para subsidiar as políticas de gestão urbana o Ipea elaborou dois amplos estudos em rede nacional de instituições: *Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano* e *Estudos Estratégicos de Apoio às Políticas Urbanas para os Grupos de Baixa Renda no Brasil* (*Enabling Strategy for Moving Upgrading to Scale in Brazil*).

O estudo *Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano* coordenado pelo Ipea e desenvolvido em rede nacional de instituições de pesquisa com o apoio do Núcleo de Informações Urbanas (INFURB), da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP) é uma contribuição para o conhecimento da aplicação dos instrumentos de gestão do uso do solo e subsídio à formulação de políticas urbanas de âmbito nacional e municipal. O trabalho tem seu foco circunscrito à eficácia dos instrumentos de planejamento e gestão urbana, sendo essa eficácia avaliada a partir do cotejo entre os objetivos dos instrumentos e o efetivo cumprimento de cada um desses objetivos. O estudo contou com metodologia inédita de avaliação de instrumentos urbanísticos e contribui para a definição de estratégias de apoio à formulação e execução de políticas urbanas necessárias à superação dos problemas relacionados ao uso e à ocupação do solo, ao proceder a análise comparativa entre as RMs e aglomerações urbanas estudadas (Belém, Natal, Recife, Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo, Campinas, Curitiba, e Porto Alegre). A pesquisa visa identificar os problemas decorrentes do uso e da ocupação do solo urbano e suas relações com os instrumentos de planejamento e gestão territorial, salientando aspectos comuns e especificidades, apontando o aperfeiçoamento de instrumentos legais e institucionais de planejamento e gestão urbana. Os resultados desse trabalho vêm sendo amplamente utilizados no âmbito do governo federal e nos municípios, tendo sido a base para a elaboração e implementação do Programa Habitar-Brasil/Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID) especialmente no Plano Estratégico Municipal para as Áreas Subnormais (Pemas) .

A pesquisa *Estudos Estratégicos de Apoio às Políticas Urbanas para os Grupos de Baixa Renda no Brasil* foi realizada com o Programa Cities Alliance, com apoio financeiro do Banco Mundial e apoio institucional do Habitat – Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos. Essa pesquisa está estruturada em quatro blocos de estudos: *i*) urbanização e demanda habitacional; *ii*) melhoria das áreas urbanas informais; *iii*) mercado de terras; e *iv*) políticas e instrumentos.

Esses estudos constituem uma importante contribuição para a compreensão de como o mercado, os marcos legais, instrumentos de planejamento e programas governamentais influem, atenuam na informalidade urbana. Esse conjunto de estudos e análises contribui para orientar propostas visando o acesso à terra urbanizada e a melhorar a qualidade de vida da população que vive em favelas e outros assentamentos informais.

Nos últimos dois anos o Ipea vem ampliando o escopo das análises da dinâmica da urbanização no Brasil e na América do Sul e iniciou dois estudos de relevância para as políticas urbanas, regionais e territoriais: *Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul* e *Dinâmica Urbana dos Estados*.

Nos últimos anos, a América do Sul tem vivido momentos de transição política, econômica e tecnológica inédita em escala mundial, com a globalização da economia e o fortalecimento dos blocos regionais. A pesquisa *Rede Urbana e Integração Produtiva no Brasil e na América do Sul* tem por objetivo analisar e apresentar as tendências de integração produtiva e dos sistemas urbanos dos países da América do Sul mediante a análise da dinâmica territorial e da identificação das inter-relações com a rede urbana do Brasil, de forma a contribuir com a formulação de políticas públicas de integração e articulação das cidades da região. Tem-se também como objetivos de caráter geral: apresentar as relações produtivas intrafirmas (de segmentos produtivos considerados estratégicos à integração produtiva da região) e o seu desdobramento no espaço geográfico; sinalizar os gargalos e as deficiências que impedem uma melhor integração; e identificar os programas e projetos que melhoram a integração produtiva e logística.

É importante assinalar que o acelerado processo de urbanização brasileiro e sua formação espacialmente distinta da maioria dos países da América do Sul, com dois grandes centros metropolitanos relativamente próximos e um conjunto de cidades de mais de 1 milhão de habitantes disperso no território, atua no sentido de ancorar o processo de estruturação da rede de cidades na América do Sul, que, por sua vez, é dinamizado por processos espaciais importantes que estão em curso na Argentina, na Colômbia, no Peru e na Venezuela, que representam os principais contingentes demográficos e urbanos do continente sul-americano.

O andamento do estudo revela dois aspectos importantes. O primeiro diz respeito ao levantamento de fontes teóricas, metodológicas e empíricas sobre a temática do estudo. O segundo trata dos contornos preliminares da estrutura urbana na América do Sul, que conforme hipótese formulada no escopo da pesquisa está em processo de construção em escala continental, apesar das disparidades existentes entre as distintas estruturas nacionais. As evidências acumuladas até o presente momento tendem a confirmar essa hipótese, que será objeto de análise mais detalhada a partir do estudo da acessibilidade e conectividade dos centros urbanos em curso.

A pesquisa *Dinâmica Urbana dos Estados* integra o Projeto *Rede Urbana do Brasil e da América do Sul* e 12 instituições locais de pesquisa integrantes da Rede Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes) e tem por objetivo analisar aspectos do sistema urbano dos estados integrantes da pesquisa, no período de 2000 a 2008, enfocando as transformações ocorridas no perfil demográfico, produtivo e funcional das cidades, bem como na sua distribuição espacial, a fim de contribuir para a definição de estratégias de apoio à formulação e à execução da política urbana em diferentes escalas. Constituem objetivos específicos do estudo: *i*) identificar movimentos recentes relacionados às configurações espaciais – aspectos demográficos, econômicos, funcionais e de gestão dos estados –; e *ii*) fortalecer a base analítica para os estudos de rede urbana.

A primeira etapa que está em fase final tratou das fontes de dados, questões teóricas e, sobretudo, de procedimentos e metodologias de estudos nacionais sobre os sistemas urbanos. Também foram estudadas as tendências em âmbito estadual sobre os novos processos econômicos e as novas áreas dinâmicas e estagnadas.

A segunda etapa do estudo, prevista para o período 2011-2012, irá abordar cenários de rede urbana, redução das desigualdades sociais e regionais; e abordagem que inclua a escala estadual. O estudo também incluirá os temas: cidades de fronteira; rede urbana da América do Sul; questão metropolitana; expansão de aglomerados urbanos; dimensão ambiental; e concentração e desconcentração urbana.

Desse modo o Ipea, ao longo desses 46 anos de atuação, tem contribuído decisivamente para a compreensão das mais relevantes questões urbanas brasileiras.

4 ACESSO À MORADIA

O tema do desenvolvimento urbano e seu aspecto mais urgente e de maior envergadura, a moradia, ilustra as transformações vividas pela sociedade e pelas instituições brasileiras nos últimos 46 anos.

Embora a produção habitacional tenha sido significativa neste período, esteve muito aquém das necessidades geradas pelo acelerado processo de urbanização que ocorreu no Brasil na segunda metade do século XX. Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira das cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do Banco Nacional da Habitação (BNH) (1964-1986), foram financiados cerca de 25% das novas moradias construídas no país, uma porcentagem relevante, mas totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira (PLANHAB, 2009).

Esses últimos 46 anos foram marcados por formas profundamente distintas na condução da política urbana, no processo de urbanização e, inclusive, na divisão de responsabilidades e nos arranjos federativos em torno do tema. Em alguns momentos houve grande presença do Estado, tecnocrático e centralizador, seguida de ausências na produção do urbano, movimentos esses retratados no quadro 1.

QUADRO 1

Marcos históricos: habitação – 1964-2009-2054

| | |
|-------------|---|
| 1964 a 1985 | Período do regime militar – estado central e tecnocrático. |
| 1964 | BNH e Sistema Financeiro da Habitação (SFH). |
| 1965 | Criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serphau). Objetivo: regular a produção da habitação e promover o planejamento local integrado (princípios de racionalidade da organização espacial, visando o processo produtivo). |
| 1966 | Criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), com o objetivo de financiar a habitação de interesse social. |
| 1969 | Definição, na Constituição, da competência da União para viabilizar o desenvolvimento nacional (questão urbana é tratada no Estado como um dos mecanismos). |
| 1971 | I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). |
| 1974 | Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas (CNPUR) (Decreto-Lei nº 74.156). |
| 1975 | II PND – dedica capítulo à questão urbana. Reconhecimento do Brasil urbano. |
| 1979 | CNDU (Lei nº 83.355): em substituição ao Serphau e CNPUR. |
| 1982 | Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) divulga o documento Solo Urbano e Ação Pastoral, que traduz as pressões sociais e os profundos problemas enfrentados na questão urbana e habitacional. |
| 1985 | Extinção do BNH. Fragmentos do Plano Nacional de Saneamento (Planasa) e SFH sobrevivem no espólio herdado pela Caixa. Criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. |
| 1987 | Criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio ambiente. |
| 1988 | Habitação passa para a competência do Ministério do Bem-Estar Social. |
| 1990 | Criado o Ministério da Ação Social, com competência sobre a política de habitação. |
| 1991 | Paralisação completa dos investimentos em habitação do FGTS. |
| 1992 | Iniciativa popular propõe Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FHIS), que seria aprovado 13 anos depois. |
| 1995 | Retomada dos investimentos do FGTS. |
| 1995 | Criada a Secretaria de Política Urbana ligada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). |
| 1999 | Criada a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano ligada à Presidência da República. |
| 2001 | Aprovação do Estatuto da Cidade. |
| 2003 | Criação do Ministério das Cidades e do Conselho Nacional das Cidades. |
| 2006 | Aprovação e criação do Fundo de Habitação de Interesse Social e lançamento do PAC (saneamento e habitação). |
| 2008 | Aprovação da Lei nº 11.888, que garante assistência técnica gratuita à população de baixa renda, lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida, com meta de construção de 1 milhão de moradias. |
| 2009 | Finalização e lançamento do Plano Nacional de Habitação (PLANHAB), com o objetivo de contribuir para a extinção do déficit habitacional até 2020. |

Partimos de uma situação anterior a 1964, quando o Brasil contava com 70 milhões de habitantes (em 1960), sendo 31 milhões no meio urbano. A política habitacional naquele momento era marcada por indefinições ou mesmo timidez em face dos problemas que viriam a se impor.

O déficit habitacional brasileiro já era computado em 8 milhões de moradias em 1974 (SANTOS, 1999), valor superior em termos absolutos ao atual e inimaginável em termos relativos.

Nesse momento, anos 1970, o governo entendia que promover a organização da rede urbana de maneira mais equilibrada regionalmente teria como consequências a reorientação dos fluxos migratórios e a desconcentração urbana. Esses dois fenômenos aconteceriam como resposta à reorientação dos investimentos públicos e privados para as cidades médias e núcleos interiorizados.

Apesar dos investimentos, em especial os do BNH, parcela substancial da população foi relegada ao mercado informal (autoconstrução, favelas, cortiços). Principais motivos:

- rigidez da legislação de uso do solo;
- especulação imobiliária;
- velocidade da urbanização;
- intensos fluxos migratórios do período; e
- modelo de desenvolvimento não distributivo.

4.1 A Definição de uma Nova Política Habitacional na Segunda Metade dos Anos 2000

A partir de 2006, verifica-se a retomada de investimentos em habitação e desenvolvimento urbano por parte do governo federal, em parceria com estados e municípios. Há todo um esforço do Estado na definição de uma nova política habitacional, federativa e participativa, e sua relação com uma política de desenvolvimento urbano.

A referida política é então construída para responder ao seguinte panorama:

- a população urbana brasileira cresceu, em 40 anos, de 44% para os atuais 81,3%;
- as 11 principais RMs concentram 80% das favelas, 33% de déficit habitacional e cerca de 60% do PIB;
- 20 milhões de pessoas estão na faixa de extrema pobreza, sendo 5,2% residentes na região Sudeste e 25,2% no Nordeste;
- 12 milhões de domicílios estão em condições inadequadas de moradia;
- os domicílios favelados têm uma taxa de crescimento quase duas vezes maior que o crescimento dos domicílios em geral. São 1,6 milhão de residências, o equivalente a 6,6 milhões de pessoas;
- apenas 7,6% da população brasileira ganham mais de 20 salários mínimos (SMs), enquanto cerca de 43% recebem até 3 SMs.
- o déficit habitacional brasileiro é de 7,9 milhões, correspondentes a 14,9% do total de domicílios do Brasil; maiores concentrações, em números absolutos, estão no Sudeste e no Nordeste, com déficit habitacional total de 2,9 milhões e 2,7 milhões de domicílios, respectivamente. Em termos relativos, os maiores percentuais estão no Norte (22,9%) e no Nordeste (20,6%);
- o déficit habitacional urbano é de 6,4 milhões de domicílios;
- o déficit habitacional rural está próximo a 1,5 milhão de domicílios, com destaque para o Nordeste – cuja demanda se aproxima de 900 mil novas unidades habitacionais – e para o Norte, onde esse número chega a aproximadamente 236 mil (MCIDADES, 2007);

- falta de política de reabilitação de edificações e de áreas urbanizadas;
- deseconomias urbanas geradas pelo modelo periférico de crescimento;
- em 2006 foram contabilizados 6,7 milhões de imóveis vazios, 89,7% dos quais em condições de serem ocupados, 8,6% em construção e 1,7% em ruínas; destes, 5 milhões em meio urbano (MCIDADES, 2007);
- em cidades como Recife e Rio de Janeiro, os imóveis vagos chegam a 18% do total de domicílios da área urbana; nas RMs de Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Baixada Santista, Campinas, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre superam o número absoluto do déficit habitacional (MCIDADES, 2007).
- a realidade de imóveis vazios contrasta com o déficit de novas unidades e com o fato de que um em cada quatro domicílios urbanos sofre com a carência de infraestrutura (MCIDADES, 2007);
- retomada do planejamento urbano com viés na participação social. Segundo pesquisa do Ministério das Cidades (MCidades), em 1.553 municípios com obrigatoriedade de realizar Planos Diretores, 86,93% elaboraram, estavam elaborando ou revendo esse instrumento básico da política urbana municipal;
- maior oferta de crédito no segmento público que se reflete no aumento do volume de empréstimos no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), nas aplicações de recursos do FGTS e no orçamento do PAC para a área habitacional. A aplicação de recursos do SBPE em financiamentos imobiliários cresceu de um patamar de R\$ 2,7 bilhões em 2003 para R\$ 9,5 bilhões em 2006, sendo cerca de 40% desse valor destinados a novas construções. Até outubro de 2007, ela já havia superado a marca dos R\$ 14 bilhões (MCIDADES, 2007);
- lançamento do PAC, com investimentos de R\$ 40 bilhões em saneamento básico e R\$ 106,3 bilhões em habitação, até 2010; metas: saneamento ambiental em 23,2 milhões de domicílios nos próximos três anos; habitação: atendimento a 4 milhões de famílias com recursos públicos e da caderneta de poupança; e
- lançamento do Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) viabiliza a construção de 1 milhão de moradias (ver tabela 1). O governo federal está investindo R\$ 34 bilhões. Objetivo: reduzir em 14% o déficit habitacional do país.

TABELA 1

Programa MCMV: previsão do número de unidades habitacionais por faixa de renda

| Faixa de renda familiar (SM) | Número de unidades (mil) |
|------------------------------|--------------------------|
| 0 a 3 | 400 |
| 3 a 4 | 200 |
| 4 a 5 | 100 |
| 5 a 6 | 100 |
| 6 a 10 | 200 |

Fonte: *Cartilha Minha Casa Minha Vida*. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/minha_casa_minha_vida-1-1_-_CAIXA.pdf>

A perspectiva de avaliação futura sobre a questão habitacional é de certa forma possível em função das projeções feitas para a elaboração do PLANHAB, que tem como principal objetivo definir o conjunto de elementos necessários para a execução de políticas públicas nos três níveis da Federação, visando o horizonte de 2020, quando se prevê zerar o déficit de novas moradias e a inadequação habitacional.

No entanto, toda a análise em perspectiva é fruto de vontades e nesse caso essa intencionalidade está claramente expressa no objetivo maior do PLANHAB.

TABELA 2
Metas do PLANHAB para 2020

| | Autopromoção com apoio público | HIS | Mercado | Total |
|----------------------|--------------------------------|------|---------|-------|
| Déficit acumulado | 3,0 | 1,8 | 0,02 | 4,9 |
| Demanda demográfica | 13,1 | 10,9 | 3,5 | 27,5 |
| Remoção | – | 0,3 | – | 0,3 |
| Reposição de unidade | – | 0,4 | 0,1 | 0,5 |
| Total | 16,1 | 13,0 | 3,6 | 33,2 |

Fonte: PLANHAB (2009) – MCidades.

Toma-se, pois, como certo o cumprimento dos objetivos dessa política, apresentando os principais elementos considerados para a definição de suas metas até 2020.

Subsistema de mercado: o número de unidades previstas nesse cenário para a produção e o financiamento de mercado (3,6 milhões) é inferior à possibilidade prevista para o SBPE, que indica a existência de recursos para a produção de 5,5 milhões de unidades, sendo 3,9 milhões com valor inferior a R\$ 150 mil. Isso significa que o SBPE teria possibilidade de financiar uma quantidade superior ao estimado, o que reforça o objetivo de criar mecanismos para ampliar a faixa a ser atendida com esses recursos, seja por meio do barateamento do produto, da redução do custo do financiamento ou da criação de novos instrumentos, como o Fundo Garantidor.

Em relação ao Subsistema de Habitação de Interesse Social, os recursos previstos na meta financeira do PLANHAB (R\$ 567 bilhões) são suficientes para cumprir as metas físicas estabelecidas, tanto para a produção de novas moradias como para enfrentar a inadequação (R\$ 554 bilhões).

REFERÊNCIAS

IPEA; IBGE; UNICAMP. Configuração atual e tendências da rede urbana. Brasília: Ipea, 2001 (*Série Características e Tendências da Rede Urbana do Brasil*, 1).

MCIDADES. *Déficit habitacional no Brasil*, 2007.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política nacional de desenvolvimento regional*. Brasília, 2005

PLANHAB. *Plano Nacional de Habitação*. MCidades, 2009.

SANTOS, J. C. dos. *Políticas federais de habitação no Brasil 1964/1998*. Ipea, 1999 (Texto para Discussão, n. 654).

CAPÍTULO 5

DESENVOLVIMENTO DO SISTEMA PRODUTIVO: 46 ANOS DE SUPERAÇÕES**1 A INDÚSTRIA NA DÉCADA DE 1960**

No início dos anos 1960, o Brasil vivia os impasses e os desafios remanescentes do ciclo de desenvolvimento Getúlio Vargas – Juscelino Kubitschek (JK). Desde o pós-Guerra, criou-se uma base industrial considerável, ao mesmo tempo em que o país se urbanizara de modo célere; produziam-se bens de consumo antes somente acessíveis a quem pudesse pagar caro por mercadorias em sua maioria importadas: geladeiras, automóveis, eletrodomésticos, artigos de vestuário e cosméticos. E também aço, metais não ferrosos, máquinas e equipamentos para produzi-los.

Pode-se dizer que a definição e o investimento de um volumoso pacote de grandes projetos na indústria de bens de capital (indústria de bens de produção em geral) e de bens de consumo duráveis pesados – como a automobilística – no período 1956-1961 configuraram um verdadeiro ciclo econômico, crescendo 7% ao ano (a.a.), redefinindo o perfil tecnológico do conjunto da indústria brasileira, de modo bastante inovador ou schumpeteriano. Pela primeira vez na história da indústria brasileira, estes investimentos, coordenados pelo Estado, caminharam na frente da demanda, instalando um bloco de indústrias pesadas que permitiam uma larga oferta interna destes bens, proporcionando uma razoável autonomia relativa da capacidade de importação. Vale recordar que o Estado também investia pesadamente em energia, transportes e insumos básicos.

Todo o ciclo de industrialização pesada foi conduzido, criativamente, por um jogo de diferentes taxas de câmbio que redistribuíam as receitas de exportação e diferenciavam os custos de capital, tanto nos investimentos domésticos como na atração de investimentos externos, e ainda direcionavam conjunturalmente as pautas de importação. Enfim, a partir da estrutura produtiva estatal de base implantada pelo anterior presidente Getúlio Vargas, o *Plano de Metas* do então presidente JK, articulou as ações governamentais do setor privado nacional e do capital produtivo internacional, as quais já experimentavam uma forte ampliação.

Pode-se denominar setor produtivo estatal a implantação de uma série de indústrias de natureza estatal, produtoras de insumos básicos – siderurgia, álcalis, petróleo, eletricidade etc. – e de infraestruturas de energia e transportes. A formação destas empresas públicas seguia o modelo europeu de estatais que na prática produziam e também exerciam o planejamento de curto e longo prazo. Ou seja, nessa época, a própria empresa pública era a forma específica de regulação do setor. Quanto ao planejamento da infraestrutura, por exemplo, pode-se citar o setor elétrico que, diante da acomodação do setor privado na distribuição de energia elétrica e do Estado na produção desta, sua institucionalização por

meio da Eletrobrás tornou irreversível a intervenção do Estado, em especial nas condições que presidiam a evolução do país nessa época.

Dessa forma, foram propiciadas as condições para que as indústrias de bens de consumo – duráveis e não duráveis – e de bens de produção pudessem implantar-se no país, indústrias estas, na sua grande maioria, de capital estrangeiro. É necessário ressaltar que a intervenção estatal, até mesmo em setores produtivos, ocorre no sentido de propiciar e incentivar a acumulação privada de capital.

Fora cumprida a fase do *desenvolvimentismo* como projeto de um capitalismo nacional. Neste sentido, a participação do Estado no setor produtivo deve ser entendida como uma adequação do setor público às novas condições de acumulação. Formou-se, então, o conhecido tripé da industrialização pesada brasileira: capital estrangeiro, capital estatal e capital privado nacional.

Entretanto, registraram-se dificuldades severas para a manutenção das taxas de crescimento da fase 1956-1961. Estas foram provenientes tanto das desproporções entre a estrutura da demanda e a capacidade produtiva não utilizada quanto da permanência de um efeito desacelerador próprio dos ciclos econômicos. A existência de uma indústria já oligopolizada em um período de desaceleração econômica traduziu-se em aceleração inflacionária, em um quadro que também apresentava fortes conflitos distributivos, em especial no início dos anos 1960, e ainda há falta de recursos e de um sistema financeiro moderno para ajustar as condições seja de oferta seja de demanda. Acrescentando-se a este cenário as graves preocupações com o balanço de pagamentos e com a liquidez em relação aos credores e aos investidores externos e, ainda, a existência de uma alta incerteza decorrente da instabilidade política e econômica da época, configura-se enfim um quadro altamente inibidor para a realização de investimentos e negócios externos.

As tabelas a seguir deixam bem explícitas as mudanças estruturais da indústria. As importações de bens de capital como percentual dos suprimentos da demanda nacional por produtos manufaturados, conforme mostra a tabela 1, caíram de 43,2%, em 1955, para 23,4%, em 1960.

TABELA 1
Importações como percentual dos suprimentos da demanda nacional por produtos manufaturados – 1945-1966

| Bens | 1945 | 1955 | 1960 | 1966 |
|----------------|------|------|------|------|
| Capital | 59,0 | 43,2 | 23,4 | 13,7 |
| Intermediários | 25,9 | 17,9 | 11,9 | 6,8 |
| Consumo | 10,0 | 12,2 | 4,5 | 1,6 |

Fonte: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, citado por Baer (2009).

A tabela 2, por sua vez, mostra a predominância dos segmentos modernos da indústria em detrimento dos segmentos tradicionais. Ou seja, somando-se a participação percentual dos cinco primeiros itens, obtém-se 47,3% do valor agregado da indústria. Já os três itens tradicionais (têxteis, roupas e calçados e alimentos) representam tão-somente 29,3%.

TABELA 2

Mudanças na participação setorial no valor agregado industrial – 1949-1975

| Setores | 1949 | 1963 | 1975 |
|------------------------------|------|------|------|
| 1. Produtos de metal | 9,4 | 12,0 | 12,6 |
| 2. Maquinário | 2,2 | 3,2 | 10,3 |
| 3. Equipamento elétrico | 1,7 | 6,1 | 5,8 |
| 4. Equipamento de transporte | 2,3 | 10,5 | 6,3 |
| 5. Químico-farmacêutico | 9,4 | 15,5 | 12,0 |
| 6. Têxteis | 20,1 | 11,6 | 6,1 |
| 7. Roupas e calçados | 4,3 | 3,6 | 3,8 |
| 8. Alimentos | 19,7 | 14,1 | 11,3 |
| 9. Outros | | | |

Fonte: Ministério do Planejamento e Coordenação, citado por Baer (2009).

Deve ser ainda ressaltado que o país passou a ter uma política científica e tecnológica, ainda que bastante incipiente, somente a partir dos governos militares. Para estes, o caminho do desenvolvimento passava por uma autonomia estratégica maior e uma menor vulnerabilidade nacional, a fim de impedir a transferência dos centros de decisão para o estrangeiro. A ideia de maior autonomia terminou por produzir uma mística, em que a capacidade das Forças Armadas, em última instância, poderia induzir o país ao desenvolvimento científico e tecnológico. Neste sentido, deve ser lembrado que a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) teve origem no Fundo de Financiamento de Estudos de Projetos e Programas, criado em março de 1965, vinculado ao então Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), mas presidido diretamente pelo ministro extraordinário do então Ministério do Planejamento e por sua coordenação. Seu objetivo era atribuir recursos para financiar empresas públicas, privadas e governos na elaboração de estudos e projetos. Em julho de 1967, o fundo alterou suas regras e converteu-se na FINEP, com a finalidade de aumentar o padrão da tecnologia nacional.

2 AGRICULTURA – ANOS 1960

Enquanto a indústria dava um grande salto de modernização, a agricultura, particularmente até o fim dos anos 1950, crescia por meio da expansão da área cultivada. De fato, até meados da década de 1960, a tecnologia agrícola utilizada na maior parte do país ainda era muito rudimentar, de baixíssima produtividade.

No decorrer dos anos 1950 e na década de 1960, o Brasil atravessava uma profunda crise de abastecimento, em particular nos grandes centros urbanos (São Paulo, Rio de Janeiro e Recife), para cuja população não havia uma oferta suficiente de gêneros básicos como feijão, pão, açúcar e leite. Por sua vez, nessa época, existiam diversas tendências políticas que avaliavam que a agricultura era um obstáculo ao pleno desenvolvimento econômico do país, uma vez que não absorvia novas tecnologias e, como antes mencionado, sua produtividade era muito baixa.

Essas tendências políticas questionavam o fato de a estrutura fundiária ser altamente concentrada e também contestavam a presença de latifúndios improdutivos, os quais eram considerados, inclusive pelos próprios proprietários industriais, uma barreira ao desenvolvimento capitalista

do país. Em 1960, os latifúndios – propriedades com mais de mil hectares e com grande variação de região para região – somavam apenas 0,9% das propriedades, que representavam 47,3% do total das terras, cultivando apenas dois terços desta área, contribuindo com somente 11,5% da produção e ocupando 7% da mão de obra rural ativa. Dessa maneira, o latifúndio não contribuía na oferta de alimentos em quantidade suficiente para baixar o preço dos alimentos básicos, não ofertava matérias-primas na quantidade e na qualidade necessárias pela agroindústria, não contribuía na criação de mercado consumidor e também não liberava mão de obra.

Portanto, o latifúndio seria incapaz de desenvolver-se tecnicamente e de contribuir com a produção. Este processo de concentração também impedia que grande parte dos trabalhadores rurais tivesse acesso à terra, ficando impedidos de participar do processo social de progresso técnico e marginalizados do mercado – quem pouco produz pouco consome. Dessa forma, estes trabalhadores não geravam renda e não se incorporavam ao mercado interno.

Depois do Golpe Militar de 1964, essas forças políticas que lutavam pela reforma agrária foram fortemente reprimidas. O governo militar aprovou o *Estatuto da Terra* como forma de resposta às lutas do campesinato e, também, como uma proposta que pudesse adequar os interesses dos proprietários de indústrias frente às necessidades de desenvolvimento do capitalismo no campo.

A partir de então, foi definido um processo de modernização conservadora da agricultura, já iniciado nos anos 1950, mas intensificado a partir de meados dos anos 1960, no contexto de desenvolvimento que tinha a industrialização como principal vetor do processo de desenvolvimento econômico. Representava uma solução para o atraso da agricultura e da estagnação da sua produção. Caberia à agricultura gerar uma produção maior de excedentes agrícolas, voltados à exportação com o objetivo de fornecer receitas para o crescimento do mercado interno, produzir matérias-primas para a indústria nacional, que estava se desenvolvendo, produzir alimentos para a população urbana e, ainda, liberar força de trabalho para o emprego industrial.

Desde 1965, diversos eventos atuaram para modificar a estrutura e o perfil da produção agrícola. A consolidação do parque industrial, a institucionalização do crédito rural e de outros incentivos à produção, a internacionalização do pacote tecnológico da Revolução Verde e a melhoria dos preços internacionais são fatores que começam a modificar o padrão de desenvolvimento da agricultura que se encontrava marginalizada do processo de transformação da economia brasileira.

3 COMÉRCIO E SERVIÇOS – ANOS 1960

Em comparação ao setor industrial, em que ocorreram grandes transformações estruturais, o segmento de comércio e serviços não registrou nenhuma alteração de monta. Nessa época, o segmento não apresentava economias de escala, a intensidade tecnológica era extremamente reduzida e o nível de qualificação da mão de obra era bastante baixo. Ademais, no início do processo de industrialização, as relações entre a indústria e os serviços são igualmente bastante débeis.

Antes de 1980, o varejo, além de apresentar uma forte estrutura de mercado regionalmente diferenciada e com poucas lojas na esfera nacional, tinha os seguintes perfis: *i*) relacionamento restrito ao âmbito comercial; *ii*) ausência de padronização no fluxo das mercadorias nas empresas;

iii) predominância das gestões familiares; *iv)* intensivo em mão de obra; *v)* informalidade nas operações; e, ainda, *vi)* frequentes indefinições do foco e elevado endividamento de algumas empresas. Na década de 1960, o país atravessava momentos conturbados na política e na economia e a falta de recursos para o financiamento das vendas impedia o potencial de crescimento do varejo. Algumas das grandes lojas que marcaram essa época não existem mais, entre estas: a Mesbla e a Mappin.

Há também que se levar em consideração o perfil da distribuição de renda. Em geral, o desenvolvimento dos serviços e do comércio segue o do Produto Interno Bruto (PIB). Em países com péssima distribuição de renda, em especial o Brasil daquela época, este fenômeno era nítido. Por exemplo, havia exceções direcionadas à classe A, representadas por polos de varejo, em geral com produtos importados e que ditavam a moda da época, como os localizados em Ipanema, Rio de Janeiro, ou na rua Barão de Itapetininga, em São Paulo, enquanto no restante do país reproduzia-se uma estrutura de serviços bastante desconcentrada e muito simples para o atendimento das demais faixas sociais. Ressalte-se ainda a existência de alguns restaurantes de maior porte no centro das grandes cidades.

Em relação ao comércio, havia a predominância dos estabelecimentos de vizinhança; a maioria dos estabelecimentos era composta por lojas e bazares de pequeno porte. Em algumas capitais, em locais selecionados, existiam núcleos comerciais de propriedades de migrantes bastante variados: italianos, portugueses, judeus, libaneses, japoneses e outros.

Uma vez examinados rapidamente os setores da indústria, da agricultura e do comércio, vale ressaltar que é neste contexto que, em setembro de 1967, foi criado, no então Ministério Extraordinário para o Planejamento, o Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea). De início, suas tarefas concentraram-se em prover estudos que se faziam necessários para melhor calibrar as medidas mais gerais de política econômica e algumas questões tópicas.

No tocante ao sistema produtivo, o *Plano Decenal* – e os empreendimentos subsequentes – enfatizava, segundo seus próprios termos, algumas linhas de ação:

- 1) Na agropecuária – em que os desafios consistiam em robustecer e diversificar as pautas de exportação, viabilizar o abastecimento a custos favoráveis para a crescente população urbana e suprir as indústrias de transformação – visava-se:
 - a) a transformação tecnológica da agricultura tradicional; e
 - b) a melhoria dos métodos de comercialização.
- 2) Na indústria – assegurando a recuperação de um ritmo acelerado de expansão e de amadurecimento da sua integração para exercer uma função dinamizadora de todo o sistema produtivo – seriam buscadas:
 - a) elevação da eficiência média do sistema;
 - b) assimilação progressiva de índices tecnológicos mais elevados;
 - c) modernização institucional do sistema; e
 - d) satisfação dos padrões de consumo das massas urbanas crescentes.

No entanto, as possibilidades que se abriam de retomada de uma trajetória mais larga de crescimento impunham adquirir visão mais abrangente e projetiva do sistema produtivo; estava dado ser factível obterem-se taxas mais alentadas de expansão do PIB; porém, importava ainda mais equacionar um desafio correlato: *Qual padrão de crescimento seria este?*

4 A INDÚSTRIA AO FIM DOS ANOS 1990

Diante da globalização e da abertura sem controles de meados da década de 1990, ou seja, a adesão ao chamado *Consenso de Washington* e à desregulamentação financeira, aprofundada nos anos 1990, com total mobilidade de entrada e saída de capitais especulativos, combinada com a alta taxa de juros, de fato, produz-se um saldo positivo de ingresso de capitais. Este alto saldo positivo de capitais, na ausência de nenhum controle, na realidade, gerou uma elevada valorização do câmbio. As consequências, em especial para a indústria, são ausência de competitividade industrial do país, desarticulação das cadeias produtivas industriais internas e impossibilidade de implantação de uma política industrial forte e capaz de ampliar a indústria local de forma competitiva em termos internacionais. Aumenta-se a heterogeneidade estrutural do país e produz-se uma alta urbanização sem uma estrutura industrial e de serviços modernos capaz de absorver a crescente população urbana.

De fato, a indústria nacional enfrentou vários choques e desafios ao longo dos últimos decênios. Além de uma instabilidade macroeconômica praticamente contínua, como foi antes sublinhado, os problemas incluíram sua abrupta abertura nos anos 1990, a redução do papel do Estado e de suas funções de planejamento e coordenação, sua inserção não planejada na globalização – baseando-se na ideologia de que os mercados são autorregulados – e também uma rápida integração nas cadeias de suprimento de insumos globais. Não obstante tenha havido um início de ajuste das empresas em meados dos anos 1990, este processo não se completou até o início da presente década e não houve incentivo à inovação até quase meados da presente década.

Há que se ressaltar igualmente que a indústria sofreu muito com várias crises econômicas, como a asiática e a russa, ao fim da década passada, e também com a crise energética, no início da presente década.

Um dos maiores problemas é que o país ficará à margem das radicais mudanças nos paradigmas tecnoeconômicos (microeletrônica e, atualmente, biotecnologia) e da expansão do comércio internacional ocorrida nos anos 1980. Ademais, boa parte das estruturas industriais erigidas nos decênios anteriores ficará ultrapassada em suas bases técnicas e em sua capacidade competitiva.

Além disso, vista em âmbito internacional, a participação relativa da indústria brasileira no PIB, em 2005, é muito baixa (19,6%), em especial quando comparada com países asiáticos, o que corrobora a análise anterior.

TABELA 3

Países selecionados: participação da indústria no PIB

(Em %)

| Região/ano | 1995 | 2000 | 2005 |
|-------------------------|------|------|------|
| América Latina e Caribe | 18,8 | 18,4 | 17,8 |
| Argentina | 17,2 | 16,0 | 16,4 |
| Chile | 16,2 | 17,6 | 17,0 |
| Brasil | 20,0 | 18,8 | 19,6 |
| México | 19,0 | 21,2 | 20,8 |
| Sul e Sudeste Asiático | 21,8 | 23,8 | 25,2 |
| China | 33,4 | 34,8 | 36,0 |
| Taiwan | 25,4 | 25,2 | 26,4 |
| Índia | 16,4 | 15,8 | 15,6 |
| Indonésia | 24,2 | 26,8 | 28,0 |
| Malásia | 26,4 | 31,0 | 31,8 |
| Filipinas | 23,0 | 22,2 | 22,0 |
| Coreia do Sul | 25,0 | 29,4 | 33,0 |
| Cingapura | 23,2 | 25,2 | 25,8 |
| Tailândia | 29,8 | 33,4 | 36,6 |

Fonte: Núcleo de Economia Industrial e da Tecnologia (NEIT)/Instituto de Economia (IE)/Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP).

No que se refere às mudanças interindustriais, o que se pode observar na tabela 4 é que, entre 1996 e 2006, houve grandes mudanças na estrutura produtiva, registrando-se um aumento excepcional do ramo de coque, petróleo e álcool (12,255% a.a.), alta evolução em metalurgia básica (7% a.a.), crescimentos pífios ou negativos nos ramos modernos (–2,35% a.a. em eletrônica e comunicações, 0,94% a.a. em máquinas e materiais elétricos e 0,64% a.a. em máquinas e equipamentos) e, ademais, crescimentos negativos nos ramos tradicionais como alimentos, bebidas, fumo e têxtil.

Pode-se então dizer que, nesse período, estava em curso um processo de *commoditização* da indústria, devido à maior relevância dos ramos de coque, petróleo e álcool e de metalurgia básica.

Além disso, note-se que essas alterações foram acompanhadas de uma elevação de produtividade, medida pela razão valor da transformação industrial (VTI)/pessoal ocupado (PO). Por sua vez, tendo como *proxy* do grau de industrialização a relação VTI/valor bruto da produção industrial (VBPI), nota-se uma relação direta entre ambas as variáveis (grau de industrialização e produtividade). Portanto, é equivocado afirmar que a pura e simples abertura da economia, e sua inserção não planejada na globalização, aumentará a produtividade da economia, muito pelo contrário.

TABELA 4

Brasil: indústria – valor da transformação industrial por setor da indústria – 1996-2006

(Incremento no período e taxa anual de crescimento)

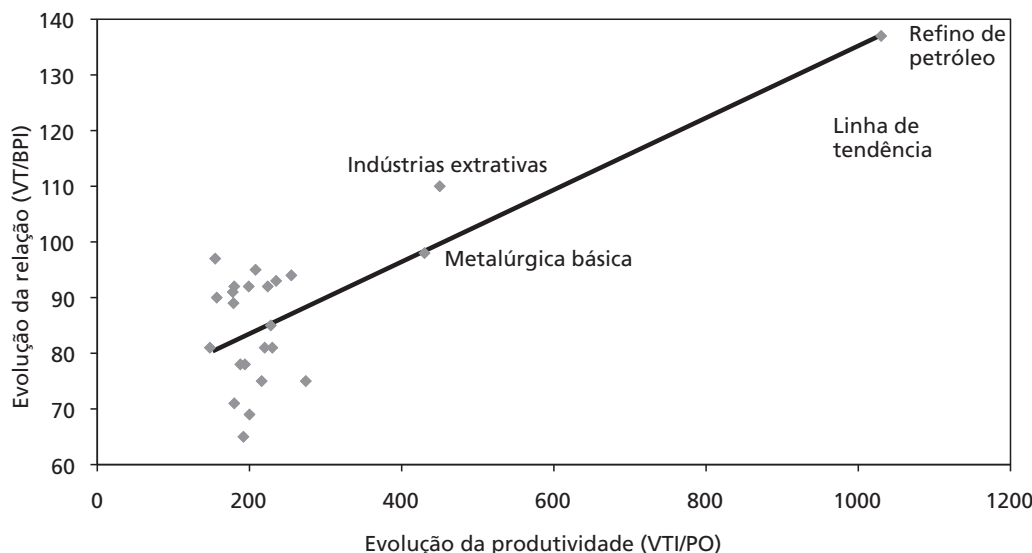
| Setores industriais | 1996 | 2006 | D | Crescimento anual |
|--|---------------|---------|-------|-------------------|
| | (R\$ milhões) | | | (%) |
| Indústrias extrativas | 9.229 | 22.513 | 143,9 | 9,33 |
| Indústrias de transformação | 404.553 | 532.530 | 31,6 | 2,79 |
| Alimentos e bebidas | 71.239 | 88.569 | 24,3 | 2,20 |
| Fumo | 4.547 | 3.973 | -12,6 | -1,34 |
| Têxtil | 13.500 | 10.897 | -19,3 | -2,12 |
| Vestuário | 9.506 | 8.373 | -11,9 | -1,26 |
| Couros e calçados | 9.269 | 8.658 | -6,6 | -0,68 |
| Produção de madeira | 4.588 | 7.301 | 59,1 | 4,76 |
| Papel e celulose | 15.456 | 19.024 | 23,1 | 2,10 |
| Gráfica e editorial | 20.346 | 15.958 | -21,6 | -2,40 |
| Coque, petróleo e álcool | 28.881 | 91.700 | 217,5 | 12,25 |
| Química | 52.381 | 54.873 | 4,8 | 0,47 |
| Borracha e plásticos | 16.804 | 18.701 | 11,3 | 1,08 |
| Minerais não metálicos | 14.097 | 17.771 | 26,1 | 2,34 |
| Metalurgia básica | 22.360 | 44.002 | 96,8 | 7,00 |
| Produtos de metal | 15.767 | 17.814 | 13,0 | 1,23 |
| Máquinas e equipamentos | 28.162 | 30.005 | 6,5 | 0,64 |
| Equipamentos de escritório e informática | 2.039 | 3.421 | 67,8 | 5,31 |
| Máquinas e materiais elétricos | 10.867 | 11.935 | 9,8 | 0,94 |
| Eletrônica e comunicações | 14.689 | 11.577 | -21,2 | -2,35 |
| Equipamentos médico-hospitalares e automação | 3.512 | 4.416 | 25,7 | 2,32 |
| Automotores | 33.604 | 43.896 | 30,6 | 2,71 |
| Outros equipamentos de transporte | 3.466 | 10.443 | 201,3 | 11,66 |
| Movelaria e outras indústrias | 9.303 | 8.724 | -6,2 | -0,64 |
| Reciclagem | 170 | 498 | 192,7 | 11,34 |

Fonte: Pesquisa Industrial Anual (PIA) – Empresa 1996 e 2006 da Diretoria de Pesquisas/Coordenação de Indústria do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No entanto, vale ressaltar que, em especial a partir de 2002-2003, a existência de novas condições institucionais, associadas a condições mais favoráveis de articulação com o mercado mundial, propiciou um também alargado e relativamente lento processo de reestruturação do sistema produtivo, que levou ao fortalecimento de alguns setores industriais-chave e, de modo saliente, à consolidação da integração das cadeias produtivas agroindustriais. Dadas as características de maturação da estabilidade econômica e desta reestruturação produtiva – sem esquecer, evidentemente, o peso das recorrentes crises externas do período, antes mencionadas –, só na virada da década começou-se a sentir mudanças na capacidade de a economia recuperar seus fatores básicos de dinamismo e crescimento.

GRÁFICO 1

Associação, no recorte setorial, entre a evolução da produtividade (VTI/PO) e do indicador de industrialização (VTI/VBPI) – % no acumulado do período 1996-2005



Fonte: Carta IEDI nº 284 (2/11/2007). Dados da Pesquisa Industrial Mensal (PIM), 1996 a 2005, do IBGE.

De sorte que, até por volta de 2003-2004, o crescimento fez-se de modo hesitante e descontínuo. A partir de 2006, a economia volta a crescer bastante, devendo-se destacar pelo menos os seguintes aspectos:

Houve um maior acesso de famílias de menor poder aquisitivo a bens duráveis, que mantiveram o vigor do ciclo de crescimento, mesmo que amortecido a partir de 2005 até cerca de 2007, quando a forte aceleração – com setores produtores de bens para investimento liderando o crescimento – não teria sido possível se o ciclo de investimento tivesse se interrompido a partir de meados de 2008, com a crise financeiro-econômica internacional.

Outro fator importante, além do aumento do salário mínimo real, é o do crédito consignado, que possibilitou uma forte redução de risco bancário no crédito ao consumidor, provavelmente viabilizando o acesso de famílias menos favorecidas a bens duráveis com prazos maiores.

A conjuntura internacional favorável possibilitou o aumento das exportações e o crescimento da entrada de capital – em geral –, o que permitiu o aumento do consumo interno com taxas de poupança internas relativamente reduzidas – comparando-o com o padrão do Leste Asiático e da China. Deve-se considerar que, antes de setembro de 2009, havia *indícios* de que esta restrição da poupança interna vinha sendo superada pela oferta de crédito bancário – estatal e privado, interno e externo –, gerando um ciclo de crescimento mais sustentável – que se interrompeu devido à queda abrupta das exportações e de um contexto de incerteza sistêmica.

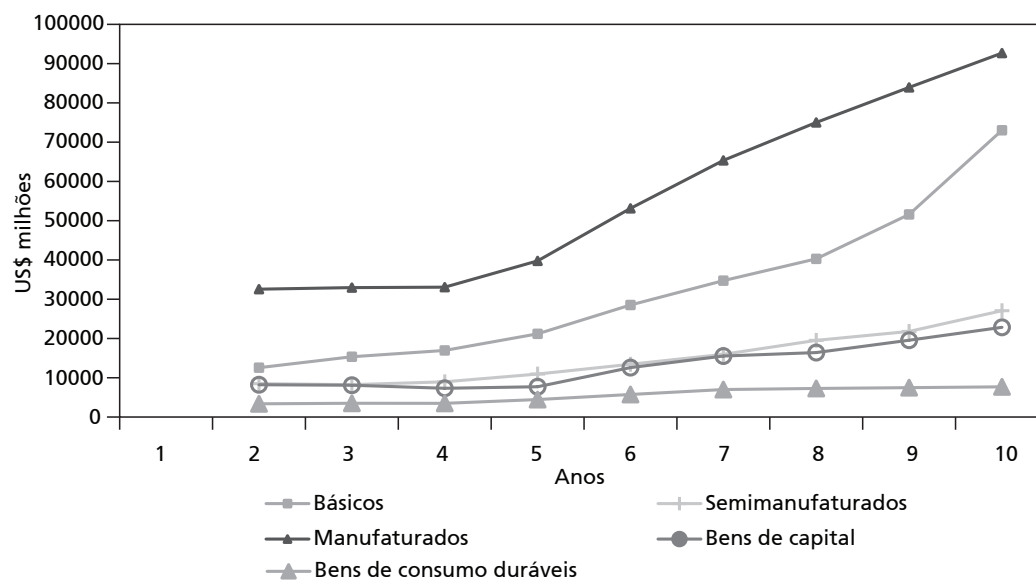
Igualmente deve ser lembrado que a expansão das exportações não se dava apenas em relação aos tradicionais fornecedores de *commodities* primárias. A indústria ampliou sua participação na pauta, inclusive com notável diversificação, embora ainda deixando a desejar na escala de valor agregado em seus exportáveis (tabela 5 e gráfico 2).

TABELA 5
Exportações por classe de bens: Brasil
(Em US\$ milhões)

| | Básicos | Semimanufaturados | Bens de capital | Bens de consumo duráveis |
|------|----------|-------------------|-----------------|--------------------------|
| 2000 | 12.564,2 | 8.499,0 | 8.221,0 | 3.366,5 |
| 2001 | 15.349,3 | 8.242,1 | 8.094,9 | 3.502,5 |
| 2002 | 16.959,1 | 8.965,5 | 7.323,0 | 3.485,7 |
| 2003 | 21.186,3 | 10.945,1 | 7.714,1 | 4.450,8 |
| 2004 | 28.528,5 | 13.433,1 | 12.589,4 | 5.742,5 |
| 2005 | 34.731,6 | 15.962,7 | 15.529,3 | 6.998,3 |
| 2006 | 40.285,3 | 19.522,7 | 16.418,0 | 7.276,3 |
| 2007 | 51.595,5 | 21.799,8 | 19.558,3 | 7.480,2 |
| 2008 | 73.027,6 | 27.073,1 | 22.845,3 | 7.687,7 |

Fonte: Fundação Centro de Estudos do Comércio (Funcex).

GRÁFICO 2
Exportações por classe de bens: Brasil
(Em US\$ milhões)



Fonte: Secretaria de Comércio Exterior/Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Secex/MDIC).

Os novos segmentos de mercado – proporcionados pela chamada *ascensão das classes C e D* – não tardaram a dinamizar aqueles setores que, em face da competição externa e de suas dificuldades de reestruturação e em ganhar competitividade, vinham se mostrando relativamente constrangidos diante de seu antigo protagonismo no sistema produtivo brasileiro.

Entretanto, o que se configura como um destaque – e como um desafio – é o fato de que o vigor dessa estrutura produtiva assentou-se, em parte, em uma conjugação dos preços internacionais do petróleo e de seus derivados, da recente expansão da produção brasileira e dos incipientes efeitos de *backward* que este setor vem provocando. De par com isto, na expansão de outro setor desta categoria dos energéticos – o álcool. E, de outra parte, nos já tradicionais *ramos fortes* da malha industrial – equipamento de transporte e automotivo, metal-mecânica e metalurgia, plásticos – e em ganhos de destaque em uns poucos setores tradicionais, como o editorial e gráfico e o de movelaria.

Outro ponto bastante significativo das políticas públicas não só para a indústria, mas também para a política econômica, em geral, e também para a de ciência, tecnologia e inovação (CT&I), em particular, é a política de inovação. De fato, nos últimos 25 anos, foi construído um sistema relativamente robusto de inovação no Brasil, quando comparado aos outros países latino-americanos mais desenvolvidos. Destaca-se, entre outras ações, um sistema pujante de pós-graduação e um amplo conjunto de fundos especiais para o financiamento da pesquisa. Na segunda metade dos anos 1990, houve avanços com a criação dos fundos setoriais e com o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI) e o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Agropecuário (PDTA). Somando-se o lançamento da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) de 2003 e da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008, o Brasil passou a contar com um sistema mais integrado e coerente para a indução da inovação nas empresas nacionais. Deve-se ainda recordar a existência da Lei do Bem (Lei nº 11.196/2005) e da Lei da Inovação (Lei nº 10.973/2004). Enfim, as empresas dispõem de políticas, programas e instrumentos relacionados ao estímulo à inovação, focando, em particular, nos incentivos fiscais, no financiamento público e na formação de recursos humanos especializados, contando ainda com um sistema de patentes.

Entre as facilidades atuais dessa política, vale registrar os seguintes aspectos:

- incentivo fiscal à pesquisa e desenvolvimento (P&D), semelhante à dos principais países do mundo – automática, sem exigências burocráticas;
- possibilidade de subvenção a projetos considerados importantes para o desenvolvimento tecnológico;
- subsídio para a fixação de pesquisadores nas empresas;
- existência de programas de financiamento à inovação de capital empreendedor; e
- arcabouço legal mais propício para a interação universidade/empresa.

Uma vez que a inovação ocorre na empresa e o Estado é um forte indutor e provedor de recursos, vale ressaltar que ainda há enormes desafios a enfrentar: *i*) os indicadores de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas são pouco expressivos; *ii*) há baixos investimentos em P&D nas

empresas; *iii*) há uma baixa integração destas e das universidades; *iv*) existe um problema de coordenação geral das organizações e das instituições públicas de CT&I; e *v*) não existe ainda uma visão generalizada de que a CT&I seja fundamental para o desenvolvimento sustentável do país.

No entanto, como se sabe, em meados de 2008, quando a economia estava em pleno crescimento, em um contexto de desenvolvimento com características de sustentabilidade assistida por uma abrangente política industrial (a PDP) visando, entre outros aspectos, fomentar a mudança da estrutura produtiva, sobreveio a crise econômico-financeira internacional.

Os efeitos mais severos concentraram-se na indústria de transformação, em particular aquela situada no Estado de São Paulo. Diante de uma redução abrupta dos níveis de confiança (aumento da incerteza) e do aguçamento da crise internacional após a quebra do *Leman Brothers*, o setor industrial paulista reduziu drasticamente os níveis de produção e emprego.

A deterioração das expectativas ao lado das restrições ao crédito privado e da queda do comércio mundial formam os três canais de transmissão da crise (canais externos) que, de acordo com análise publicada pelo Ipea em fevereiro de 2009, motivaram a intensa queda do desempenho do setor industrial (IPEA, 2009). Fatores (canais) internos também contribuíram para a redução do desempenho do setor industrial: o elevado acúmulo de estoques – decorrente de expectativas de crescimento da ordem de 7% a.a. no período que precedeu a crise, isto é, entre agosto e setembro de 2008; os impactos defasados do aumento das taxas de juros pelo Banco Central do Brasil (BCB); e até mesmo alguns ajustes empresariais normalmente feitos diante de altas taxas de crescimento no início do segundo semestre de 2008. Vale reportar novamente à análise do Ipea, realizada em fevereiro de 2009, segundo a qual esta combinação perversa de fatores (ou canais de transmissão) internos e externos dificilmente tornar-se-ia a repetir.

Como resultado desses movimentos, entre o fim de 2008 e o início de 2009, crescem as taxas de desemprego e cai drasticamente o nível de utilização da capacidade instalada da indústria (Nuci).

Entretanto, a partir de dezembro de 2008, como se sabe, diversas medidas de caráter anticíclico foram adotadas pelo governo brasileiro. O BCB agiu para evitar a escassez de crédito e o encarecimento das linhas domésticas e os bancos públicos federais atuaram fortemente na preservação da liquidez do mercado. A par disto, ao adquirirem participações em instituições financeiras sediadas no Brasil, estes bancos contribuíram para evitar o alastramento da crise. A redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) de produtos como automóveis e eletrodomésticos, por sua vez, contribuiu para manter – e, em alguns casos, elevar – os níveis de demanda por estes produtos. De forma complementar, lançaram-se linhas de crédito para o mercado de carros usados e preservaram-se os investimentos previstos no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Por fim, medidas de cunho social – como os reajustes do salário mínimo e do Programa Bolsa Família (PBF) a ampliação do seguro-desemprego e o pacote imobiliário – colaboraram para sustentar a demanda e alguns investimentos domésticos, mesmo em face da crise externa. Além disso, o potencial gerador de empregos da construção civil pode ser um poderoso instrumento de combate à violência e a outros problemas sociais em áreas carentes.

Finalmente, no âmbito das medidas de caráter anticíclico adotadas internacionalmente, devem-se citar as ações realizadas no âmbito do G20 – que inclui Brasil, Rússia, Índia e China (os BRICs). Formado pelos países ricos e pelos principais países emergentes, o grupo, em especial no encontro ocorrido no início de abril de 2008, em Londres, foi capaz de transmitir mundialmente as medidas anticíclicas a que se propuseram, em particular a partir de 2008, de forma a exibir uma sincronização de decisões de praticamente todos os países do grupo, o que contribuiu para sua legitimação em muitos outros. No conjunto destas medidas, anunciaram-se pacotes de recursos da ordem de US\$ 1 trilhão para o financiamento de vários tipos de medidas anticíclicas e US\$ 200 bilhões para outras medidas complementares. Ademais, fontes europeias estimam que uma soma adicional para os próximos dois anos pode aproximar-se de US\$ 250 bilhões. Ações desta natureza configuram uma reação em grande medida inédita no combate a crises internacionais, especialmente porque o grupo também funcionou como uma espécie de desaguadouro de articulações de segmentos tradicionalmente situados à esquerda dos organismos financeiros internacionais.

De fato, as medidas anticíclicas adotadas começaram a surtir efeitos já no segundo trimestre de 2009. O Nuci alcança, no fim de 2009, um patamar de cerca de 84%. Após uma queda de 0,9% no primeiro trimestre do ano – em relação ao trimestre anterior –, os valores observados no segundo e no terceiro trimestres alcançaram, respectivamente, 1,1% e 1,3%. Em particular, no terceiro trimestre de 2009, a indústria exibiu sinais claros de recuperação, ao crescer 2,9% em relação ao trimestre anterior. Da mesma forma, a recuperação da taxa de investimento reafirma a percepção de recuperação indicada neste estudo. Com efeito, ao alcançar 17,7% no terceiro trimestre de 2009, a formação bruta de capital em relação ao PIB superou os valores observados nos dois primeiros trimestres de 2009 (16,3% e 15,8%, respectivamente), embora ainda abaixo do valor observado no mesmo período de 2008, quando havia ultrapassado 20% (IBGE, 2009).

Entretanto, não obstante a recuperação da economia brasileira, ainda há muito a fazer. A estrutura industrial brasileira, pelos dados da Matriz Insumo – Produto de 2005, do IBGE, não vem perdendo elos intersetoriais em relação a 2000. Comparando os setores industriais entre si, pode-se dizer que, na atual conjuntura, alguns destes, como o de calçados e o têxtil, vêm perdendo participação nos últimos anos, tendo se tornado elos mais frágeis em termos estruturais. Os demais setores, como os ligados à indústria química, à agroindústria e à automobilística, considerando aí a cadeia siderúrgica, têm se mostrado razoavelmente competitivos, com algumas ressalvas. A química ainda carece de se completar mais em direção à química fina, consolidando-se na química pesada, principalmente a petroquímica. A agroindústria talvez congregue o conjunto de setores mais competitivos de toda a indústria, devido em parte a políticas estatais voltadas para esta desde a década de 1970, incluindo crédito e suporte para inovação. O setor de bens de capital, em terceiro lugar, é outro ainda carente de maior competitividade e modernização, salvo os fornecedores para a agricultura. Acredita-se, finalmente, que o adensamento da estrutura industrial deva ser feito dinamicamente, ou seja, por meio de melhoria de perspectivas de crescimento, principalmente, em um primeiro momento, aquele direcionado ao mercado interno – em grande parte, devido à atual conjuntura nacional e internacional.

Os principais desafios para a indústria daqui para a frente seriam cinco. Primeiro, generalizar o uso da microeletrônica no processo produtivo, o que significa reduzir a heterogeneidade intra e intersetores sob este aspecto. Esta modernização leva ao segundo desafio: por um lado, aumentar a produtividade decorrente desta generalização com uma manutenção – pelo menos – do emprego (o que passaria, entre outras coisas, por uma flexibilização dos processos produtivos de forma a minimizar a poupança de mão de obra); e, por outro lado, o aumento da qualificação da mão de obra necessária a tal generalização da microeletrônica. O terceiro desafio é aprofundar a sofisticação e a eficiência dos setores produtores de bens de capital nacionais, de forma a capacitá-los a criar conhecimento tácito suficiente para solução, efetiva e a tempo, dos possíveis problemas a surgirem no processo produtivo devido à generalização da microeletrônica. O quarto desafio, decorrente dos anteriores, é solucionar dois problemas atuais: fazer, via política industrial, que o investimento industrial, hoje, dada a conjuntura, muito concentrado em infraestrutura e em empresas estatais, se espraie fortemente para todos os setores industriais; além disso, permitir que em cada setor o investimento se espraie, também, para a maioria das empresas, independentemente de seu *market share*. Finalmente, o quinto desafio seria fazer que as empresas em geral adotassem em sua estratégia competitiva a prática de busca de inovação, hoje ainda restrita a uma elite empresarial.

5 AGRICULTURA – ANOS 1990

Tendo em vista o conjunto de instrumentos mobilizados ao longo das últimas décadas, tais como o crédito rural subsidiado destinado à aquisição de insumos modernos, à substituição de importações, tanto na área mecânica quanto na área química de insumos agrícolas e, ainda, à consolidação, no âmbito federal e estadual, das instituições de ensino – como Viçosa e Piracicaba –, pesquisa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), já de longa data – e extensão rural, a agricultura brasileira conquistou alta eficiência produtiva com expressivos ganhos de produtividade.

Os instrumentos de política econômica com o objetivo de incrementar a produtividade impressionaram todos os nossos parceiros e competidores em nível mundial.

De fato, o crédito agrícola subsidiado foi, durante as décadas de 1960 e 1970, o principal determinante do crescimento da produção. No entanto, este instrumento apresentou um lado perverso com relação à distribuição dos recursos entre produtores, produtos e regiões. Em outras palavras, estimulou uma forte concentração em fazendas comerciais nas regiões Sul e Sudeste.

No que diz respeito à diversificação de culturas, a mais notável mudança ocorreu na composição da produção na direção de culturas caracterizadas por demanda em forte expansão no comércio internacional, com especial destaque para a soja.

Tornou-se evidente que a estratégia brasileira de modernização agrícola, no período 1960-1980, baseou-se em quatro pontos fundamentais: *i*) expansão dos programas de crédito subsidiado; *ii*) elevação dos gastos em extensão rural e pesquisa; *iii*) maior abertura ao comércio internacional; e *iv*) prioridade ao setor de insumos modernos.

Foi em função desses fatores que os ganhos de produtividade passaram a ser uma importante fonte de crescimento da produção, especialmente das culturas ditas modernas.

Desde os últimos anos da década de 1980, reduziram-se drasticamente as aplicações públicas fiscais e financeiras no setor agrícola. É que os dois principais instrumentos de política agrícola, crédito rural e preços mínimos, foram severamente sacrificados.

Na realidade, a partir de 1985, já se tinha desenhado um arcabouço de uma política agrícola mais voltada para o mercado. A motivação para tal reformulação estava no esgotamento do modelo de substituição de importações.

A década de 1990 apresentou, portanto, um novo desafio à agricultura brasileira, inclusive aos agricultores modernos, em virtude das restrições decorrentes da abertura econômica e da crise fiscal: o crescimento com maior eficiência no processo produtivo.

Pode-se dizer que as perspectivas são promissoras. O Brasil detém terras abundantes, planas e baratas, como são os cerrados com uma reserva de 80 milhões de hectares, dispõe de produtores rurais experientes e capazes de transformar estas potencialidades em produtos comercializáveis e detém um estoque de conhecimentos e tecnologias agropecuárias, transformadoras de recursos em produtos. Por qualquer ângulo que se analise o mercado, o tamanho que o Brasil adquiriu no campo do agronegócio é impressionante.

Por conta de condições extremamente favoráveis para a contínua expansão desse mercado, como farto espaço territorial, mão de obra acessível e diversas questões ligadas à conjuntura internacional, o país é visto por muitos especialistas como principal candidato ao posto de grande fornecedor alimentício global.

Mais recentemente, outras questões foram inseridas na agenda da agricultura: questões relacionadas à energia e à sustentabilidade ambiental. Estes são temas importantes e polêmicos. No que tange à energia, a questão mais importante a ser estudada refere-se à questão do biocombustível e do bioetanol. Deve-se examinar os problemas de mercado e os desafios tecnológicos presentes nestes dois importantes setores.

No que se refere à sustentabilidade ambiental, esse tema entrou de fato na agenda agrícola. Ou seja, como produzir com eficiência econômica sem desconsiderar as questões ambientais envolvidas.

6 O SETOR DE COMÉRCIO VAREJISTA E DE SERVIÇOS – ANOS 1990

No decorrer dos últimos 46 anos, a representatividade e a dinâmica dos setores de comércio e serviços mudaram significativamente. As atividades terciárias – tanto as formais e modernas quanto as informais e de baixa renda – passaram a ocupar um papel predominante da formação da renda e no estoque da ocupação de mão de obra. Ou seja, houve uma mudança de grande porte destas atividades diante do desenvolvimento econômico e social do país.

Em relação ao varejo brasileiro, as últimas décadas foram de grandes transformações, em especial nas grandes cidades brasileiras. Até os anos 1970, predominava, até mesmo nas maiores capitais, como Rio de Janeiro e São Paulo, o comércio de vizinhança. Era comum o comércio de animais vivos, como aves que eram abatidas no momento da compra. A compra de carne bovina e suína era feita prioritariamente nos pequenos açougues. Muitos mantimentos eram

comprados nas vendas e nos armazéns de bairros. Neste comércio mais pessoal, algumas vezes ainda se praticava a venda a fiado, registrada em papel.

Entretanto, a partir desse período, o modelo de autosserviço dos supermercados, nascido nas décadas anteriores, em particular nos Estados Unidos – nos anos 1930 –, começou a proliferar nos maiores centros. Gradativamente, os supermercados começaram a dominar a venda de frutas, verduras e carnes, além de itens de higiene e limpeza e, também, pães e itens de papelaria. Por sua vez, a crescente participação da mulher no mercado de trabalho favoreceu o mercado de alimentos processados. Vale ressaltar que o domínio dos supermercados em determinadas áreas das cidades ainda coexiste com a tradição das feiras livres itinerantes, onde o consumidor mantém um relacionamento direto com os vendedores.

Atualmente, o comércio varejista no Brasil é caracterizado por um pequeno grupo de firmas com atuação nacional – ou, pelo menos, nas maiores capitais e cidades – e um grande número de empresas com atuação regional ou local. Esta configuração começou a formar-se a partir dos anos 1970, com a chegada de grandes grupos internacionais ao Brasil. Estes grupos, além de trazerem novos modelos de negócio, promoveram também um processo intenso de fusões e aquisições (F&A) no mercado brasileiro.

Vale recordar que o comércio de grande porte com perfil diferenciado começou a surgir principalmente em São Paulo. O Makro Atacadista, de origem holandesa, é uma rede de atacado de autosserviço e iniciou suas atividades no Brasil em 1972. Em fevereiro de 1978, é inaugurada a primeira loja da Tok&Stok.

No segmento de super e hipermercados, os quatro maiores grupos no *ranking* da Associação Brasileira de Supermercados são caracterizados por controle ou participação de capital estrangeiro. O Carrefour está no Brasil desde 1975 e o Wal Mart desde 1995. O grupo Pão de Açúcar, fundado por imigrantes portugueses em 1948, possui participação do francês Casino desde 1997. A G Barbosa é comandada pela varejista chilena Cencosud desde novembro de 2007.

O movimento de F&A pode ser ilustrado pelos seguintes movimentos: em 1999, o Carrefour adquiriu 85 supermercados no Brasil, com a compra de 23 unidades das Lojas Americanas, além da totalidade das lojas da rede Planaltão, no Distrito Federal, Roncetti, no Espírito Santo, Mineirão, em Minas Gerais, e Rainha, Dallas e Continente, no Rio de Janeiro. Em 2003, o Pão de Açúcar promoveu a fusão com o Grupo Sendas. Em 2004, o Wal Mart comprou no Brasil – do grupo holandês Ahold – o controle da rede Bompreço.

A partir da quinta posição do *ranking*, existe um grande número de empresas de capital nacional e atuação regional. A rede Bretas, de Minas Gerais, tem 54 lojas, 41 espalhadas pelo interior do estado e 13 em Goiás, sendo 10 na capital e as outras nas cidades de Rio Verde, Catalão e Jataí. Outros grupos merecem destaque, tais como a Cia. Zaffari, do Rio Grande do Sul, o grupo Prezunic, do Rio de Janeiro, a DMA Distribuidora, de Minas Gerais, o grupo Irmãos Muffato, do Paraná, e o Angeloni, de Santa Catarina.

Marcas mais focadas em vestuário, como a holandesa C&A, iniciaram suas atividades no país em 1976. As lojas Marisa, de capital nacional, foram fundadas em 1948, e a Riachuelo, adquirida pelo grupo Guararapes em 1979, foi fundada em 1947. As lojas Renner iniciaram suas atividades em 1965 e, em dezembro de 1998, a J. C. Penney Brazil Inc., subsidiária de uma

das maiores redes de lojas de departamentos dos Estados Unidos, adquiriu o controle acionário da companhia. No segmento de eletrodomésticos, a Casas Bahia atua há 56 anos, o Ponto Frio foi fundado em 1946, e a Magazine Luiza em 1957.

Os anos 1980 e o início dos anos 1990 são marcados por um processo de descontrole inflacionário no país. Neste contexto, que incluiu congelamentos e tabelamentos, os supermercados foram favorecidos, pois se tornou comum a prática – pelas famílias que tinham condições – de compras de maior volume e estoque, visto que os preços chegavam a ser reajustados várias vezes ao dia. Neste contexto, surgiram também os hipermercados, que praticavam preços mais baixos. Com a estabilização da economia, em meados dos anos 1990, os hipermercados perdem um pouco a importância e as grandes redes, como o Carrefour e o Pão de Açúcar, voltam a dar ênfase estratégica aos supermercados de bairro.

No segmento de lojas de departamento, algumas marcas que se destacaram na história do comércio brasileiro não sobreviveram, a exemplo da Mesbla, do Mappin e do Sears. O principal remanescente do segmento, com uma abordagem diferente dos grupos citados anteriormente, são as Lojas Americanas, fundadas em 1929. Seu controle foi adquirido pelo grupo Garantia em 1982; em 1994, o grupo Wal Mart adquire participação na companhia.

O fim dos anos 1990, que marcou a derrocada do Mappin e da Mesbla, é caracterizado pela emergência de um gigante do mercado de comércio eletrônico no país. Em 1999, nascem a Americanas.com e o Submarino.com. Em 2006, nasce a B2W – Companhia Global do Varejo, produto da fusão da Americanas.com e do Submarino.com.

No que diz respeito às formas de pagamento, os anos 1990 e 2000 são marcados pela explosão dos cartões de crédito e de débito, em detrimento do dinheiro em espécie, dos cheques e do “caderninho”. Para o mercado de bens duráveis, a presença de empresas financeiras foi e é fundamental para a expansão dos negócios, não obstante as altíssimas taxas de juros cobradas ao consumidor. Este modelo permitiu o acesso de classes menos favorecidas a estes bens de consumo.

Outro modelo importante no varejo, que cresceu a partir dos anos 1970, foi o modelo norte-americano de *shopping malls*. O primeiro *shopping* inaugurado no Brasil, em 1966, foi o Iguatemi, em São Paulo. De lá para cá, estes empreendimentos proliferaram por todo o país, atraindo butiques e lojas de alimentação, além das lojas de departamentos, dos cinemas, dos parques de diversão e das casas de espetáculo como “âncoras”. Com o crescimento da violência nas grandes cidades, este formato de comércio começou a atrair cada vez mais os consumidores da chamada classe média.

Do ponto de vista operacional, a evolução das tecnologias da informação (TICs), associadas à emergência de novas técnicas de logística, levou a uma revolução do processo de compra e venda do setor varejista. Atualmente, existe um sofisticado controle do trânsito de mercadorias, com a proliferação de mecanismos eletrônicos, como leitores de códigos de barras e computadores nos caixas.

É interessante ressaltar que a evolução antes descrita continua distante das menores cidades. Nestes locais, a situação do comércio é basicamente a mesma dos anos 1950: inexistência das grandes redes; comércio de vizinhança; relacionamento pessoal entre compradores e vendedores; e, ainda, um pouco de vendas a fiado.

Quanto aos segmentos do setor de serviços durante a crise, em especial aqueles associados às indústrias, nas regiões em que há maior concentração industrial, estes foram os que mais sentiram o impacto da recessão. Este impacto se deu mediante um processo de demissões pontuais e foi se revertendo gradualmente, refletindo o próprio movimento do setor industrial, apoiado pelas medidas anticrise.

O setor emprego, no segmento associado aos consumos das famílias, suportou melhor a crise, chegando, em algumas regiões do país, a manter o fluxo positivo. Das regiões brasileiras, a região Nordeste foi a que menos teve o nível de emprego prejudicado pela crise e a região Sudeste foi a mais impactada. As firmas médias, diferentemente das maiores e das pequenas, sofreram menor impacto com a crise.

No segundo trimestre de 2009, as regiões Sul, Norte e Centro-Oeste mostraram sinais de recuperação. Quanto ao Sudeste, este já demonstrava uma recuperação mais acentuada no nível de emprego no segundo trimestre de 2009. No Nordeste, o emprego do setor de serviços manteve-se estável durante a crise e dados mais recentes do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) demonstram níveis de admissão maiores que os registrados em 2008. Em alguns estados, este crescimento é significativo, como se observa no Ceará – onde o desempenho do emprego formal em setembro de 2009 é mais expressivo que o do mesmo período de 2008 – e no Rio Grande do Norte – onde o setor de serviços teve saldo de admissões/demissões, em setembro de 2009, 91% superior ao de 2008.

Em suma, é possível concluir que a demanda doméstica, representada pelo consumo das famílias, contribuiu para a manutenção da atividade econômica em parte expressiva do setor. A atividade dos serviços prestados às famílias, basicamente serviços de alojamento e alimentação – incluído o setor turístico –, conseguiu manter saldo positivo entre admissões e demissões, com impactos maiores nas regiões em que estes são expressivos.

7 RUMO A UM NOVO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Com a recuperação da economia e do investimento do Estado, em particular do PAC e do pré-sal, assim como do investimento privado em alguns segmentos ao final de 2009 e, ademais, considerando-se ainda que a crise internacional contribuiu para quebrar alguns dos alicerces do paradigma neoliberal dos anos 1990 (mais mercado e menos Estado), há grande espaço para avançar rumo a um novo Estado desenvolvimentista. Assim como os chineses mantêm o controle sobre variáveis econômicas básicas de sua economia para manter sua competitividade, ainda que de forma exagerada – como o yuan desvalorizado –, tomando as devidas proporções entre os pesos econômico e político relativos entre o Brasil e a China, o Brasil apresenta uma forte credibilidade política internacional, que poderia ser usada para internalizar um plano desenvolvimentista de médio e longo prazo, dinamizando fortemente sua economia, com forte inclusão social e mudança estrutural dos setores econômicos, rumo à incorporação de segmentos de maior valor agregado, seja em sua pauta de exportação, seja no consumo interno.

REFERÊNCIAS

BAER, V. *A economia brasileira*. 3. ed. rev. e ampl. 2009.

IBGE. *Contas nacionais trimestrais*: dados preliminares, dez. 2009.

IPEA. *Crise internacional*: reações na América Latina e canais de transmissão no Brasil. Brasília, Ipea, fev. 2009 (Comunicado da Previdência, nº 17).

CAPÍTULO 6

IPEA 46 ANOS: UMA BREVE RETROSPECTIVA SOBRE AS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**1 INTRODUÇÃO**

A análise dos dados e fatos relativos à ação do Estado brasileiro na área social, nos últimos 46 anos, torna evidente o seu consistente progresso, especialmente no sentido da ampliação da cobertura do sistema público de proteção social. Embora estabelecido no país desde os anos 1920, tal sistema se manteve, até a década de 1960, segmentado e excludente, deixando de fora a maior parte da população. A partir de então – e a despeito das marchas e contramarchas verificadas na trajetória política do país –, a proteção social garantida pelo Estado foi sendo progressivamente estendida a maiores contingentes populacionais, o que se refletiu também no maior comprometimento do orçamento público com serviços e benefícios sociais. Dedicada inicialmente apenas a poucas categorias de trabalhadores urbanos, a proteção social brasileira chega a 2009, apesar de seus limites, amparando uma massa constituída por milhões de cidadãos.

Esse processo não se deu, contudo, sem contradições ou conflitos. Caminhou entre vias tortuosas e teve seus momentos dramáticos, como o da criação do Instituto Nacional da Previdência Social (INPS), em 1966, realizada sob um regime autoritário e tecnocrático. É também da lavra do regime militar a expansão da cobertura previdenciária a segmentos laborais antes alijados da proteção do Estado, tais como trabalhadores rurais, domésticos e autônomos.

O processo avançou ainda mais em momentos de grande esperança, como o da luta pela reconstrução democrática, quando foi possível inscrever, na nova Constituição do país, um projeto de Estado de Bem-estar Social muito mais inclusivo.

A retrospectiva destes 46 anos nos obriga a refletir ainda sobre o que não avançou, ou mesmo retrocedeu, como é o caso da questão agrária, cuja configuração é certamente um dos principais determinantes da dificuldade brasileira de incorporar vastos contingentes da população à cidadania plena ou o que avançou pouco, como no caso das desigualdades originadas das hierarquias de gênero e étnico-racial.

As informações e análises apresentadas nas próximas seções objetivam oferecer um quadro desses progressos e retrocessos, ainda que de forma sumária e preliminar. Começando com uma observação da dinâmica demográfica do país no período, o texto avança com interpretações da trajetória das políticas sociais nas suas diversas áreas específicas, tomadas em dois grandes blocos: o primeiro, que reúne as políticas voltadas à proteção social – previdência social, saúde e assistência social; e o segundo, que congrega aquelas áreas de políticas propiciadoras da promoção social: educação, trabalho e desenvolvimento agrário. Há ainda, um terceiro bloco, que

reúne dois temas mais recentemente incorporados à agenda das políticas sociais: igualdade de gênero e igualdade racial. Por fim, um último item analisa o gasto federal social no período.

2 DINÂMICA DA POPULAÇÃO BRASILEIRA NOS ÚLTIMOS 46 ANOS

Nestes 46 anos, a população brasileira cresceu de 80,8 milhões de habitantes em 1965 para uma projeção de mais de 190 milhões de habitantes para 2010. Um aumento de 134%, imaginando-se o que isso representa de sobrecarga para todo tipo de serviço público e infraestrutura que se queira oferecer.

TABELA 1
População total do Brasil: censos demográficos brasileiros a partir de 1940

| Ano | População total |
|-------------------|-----------------|
| 1940 | 41.236.315 |
| 1950 | 51.944.397 |
| 1960 | 70.191.370 |
| 1965 ¹ | 80.855.158 |
| 1970 | 93.139.037 |
| 1980 | 119.002.706 |
| 1991 | 146.825.475 |
| 2000 | 169.799.170 |
| 2010 ² | 189.248.734 |

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Notas: ¹ Extrapolação geométrica simples a partir dos Censos de 1960 e 1970.

² Camarano e Kanso (2009).

Os anos 1960 consistiram num importante momento de inflexão da dinâmica demográfica brasileira e do processo de constituição de famílias. Entre o término da Segunda Guerra Mundial e a primeira metade dos anos 1960, a população brasileira expandiu-se velozmente, em torno de 3,0% ao ano. Foi o período conhecido como *baby boom*, que resultou numa estrutura etária bastante jovem. A partir da segunda metade da década de 1960, as taxas de crescimento passaram a declinar, como resultado de uma redução acentuada nos níveis de fecundidade, a qual mais do que compensou a queda da mortalidade também em curso no país.

Duas consequências desses processos se fazem notar desde então. A primeira, uma queda nas taxas de crescimento da população como um todo; e a segunda, uma mudança expressiva na sua estrutura etária, no sentido do seu envelhecimento. Isso significou uma alteração na proporção dos diversos grupos etários, no conjunto da população. Ou seja, se em 1960 a população idosa (maior de 60 anos) representava 4,8% da população total brasileira, em 2008 esta proporção já era de 11,1%, o que significou um aumento, nesse grupo etário, de 3,3 milhões para 21,0 milhões de indivíduos no período. Por outro lado, a população jovem diminuiu em relação à população total.

TABELA 2
Taxa de fecundidade total para o Brasil - 1960-2008

| Ano | Taxa de fecundidade total |
|-------------------|---------------------------|
| 1960 | 6,28 |
| 1970 | 5,76 |
| 1980 | 4,35 |
| 1991 | 2,85 |
| 2000 | 2,38 |
| 2008 ¹ | 1,86 |

Fonte: IBGE.

Nota: ¹ Projeção 2008 do IBGE.

Hoje, o Brasil deixou de ser um país de jovens para ser um país de população em idade madura. Vislumbra-se, para o futuro próximo, um acelerado envelhecimento da população brasileira, com alguns grupos já experimentando taxas negativas de crescimento (aqueles com idades abaixo de 30 anos).

Outro movimento que alterou de modo fundamental a realidade brasileira nos últimos 46 anos foi a acelerada urbanização. Da tabela 3 depreende-se que o Brasil é, e se torna cada vez mais, um país eminentemente urbano. Essa é uma tendência que não deve ser revertida. O país ainda caminha para uma urbanização crescente, porém em ritmo mais lento, visto que o percurso de uma sociedade rural para uma sociedade urbana já foi trilhado em sua maior parte.

TABELA 3
Distribuição percentual da população urbana e rural: absoluta e percentual

| Ano | População urbana | Percentual de população urbana | População rural | Percentual de população rural |
|------|------------------|--------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| 1960 | 31.303.034 | 44,67 | 38.767.423 | 55,33 |
| 1970 | 52.084.984 | 55,92 | 41.054.053 | 44,08 |
| 1980 | 80.436.409 | 67,59 | 38.566.297 | 32,41 |
| 1991 | 110.990.990 | 75,59 | 35.834.485 | 24,41 |
| 2000 | 137.953.959 | 81,25 | 31.845.211 | 18,75 |

Fonte: IBGE.

Em paralelo à urbanização, verifica-se um lento, mas constante processo de interiorização do povoamento. Embora a população ainda esteja fortemente concentrada no Sudeste e Nordeste, é visível que o Centro-Oeste e o Norte foram ocupados no período de maneira mais intensa, à custa, sobretudo, de uma menor concentração no Nordeste e no Sul.

Nestes 46 anos, teve lugar ainda uma intensa transformação na estrutura social e na organização das famílias. A redefinição do papel social da mulher, que assumiria novos espaços no mercado de trabalho e na esfera pública, alterou profundamente as relações tradicionais de gênero, nas quais o homem ocupava o lugar de provedor da família e a mulher o de responsável pelos cuidados dos membros da família e do espaço familiar.

TABELA 4
Distribuição percentual da população brasileira pelas grandes regiões

| Região | 1960 | 2008 |
|--------------|------|------|
| Norte | 3,5 | 8,1 |
| Nordeste | 33,9 | 28,2 |
| Sudeste | 42,3 | 42,0 |
| Sul | 16,6 | 14,5 |
| Centro-Oeste | 3,7 | 7,3 |

Fonte: IBGE.

Essas mudanças implicariam novos arranjos familiares na sociedade brasileira, dando origem a núcleos menores; a um maior número de famílias chefiadas por mulheres, inclusive naqueles arranjos formados por casais; a famílias constituídas por casais sem filhos e por homens e mulheres morando sozinhos. No entanto, apesar dessas mudanças, o modelo predominante de família continua sendo o de casal com filhos, evidenciando a existência de continuidade nesse processo de transformação.

3 DESIGUALDADE DE RENDA

O Brasil é ainda hoje um país imensamente desigual. O coeficiente de Gini¹ da renda domiciliar *per capita*, medido pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE, de 2008, estava em 54,4. Isto nos coloca em situação pior que outros países latino-americanos, como México (50,6), Uruguai (47,1) ou Venezuela (44,8), e muito distante de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) cujo coeficiente de Gini médio é igual a 31,0.

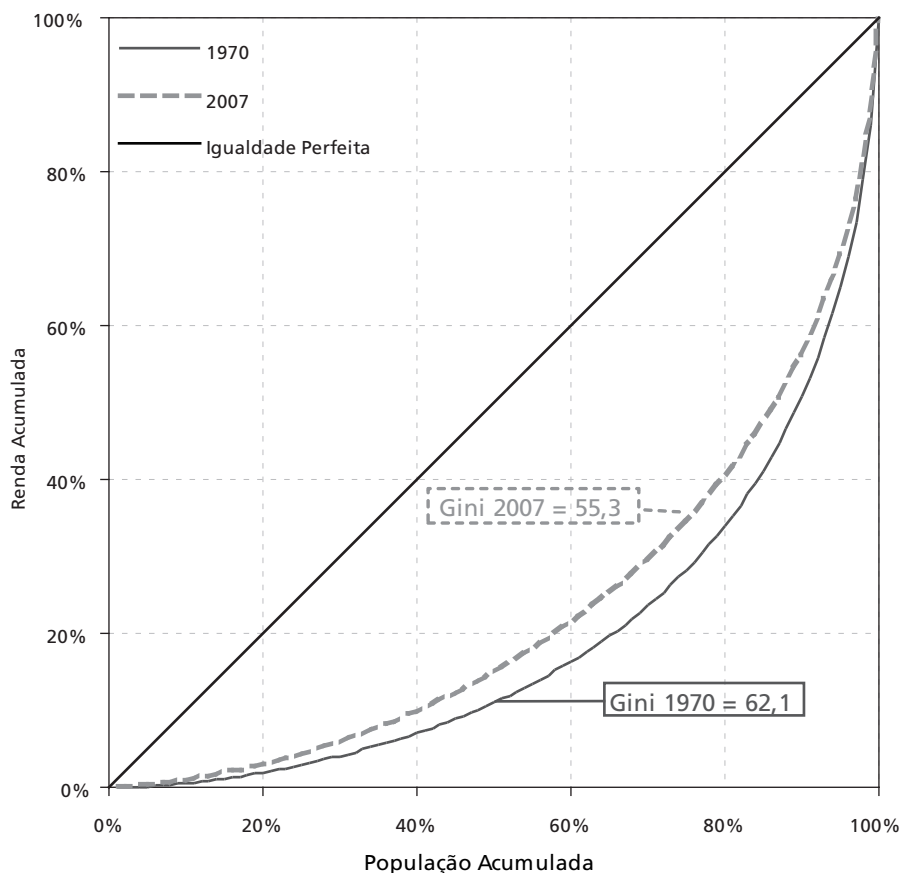
Isso não nos impede, contudo, de reconhecer as melhorias significativas da estrutura social nas últimas décadas. Em 1964 não havia sequer fontes de dados que permitissem a medição das desigualdades brasileiras.² A comparação entre os dados de 1970 e de 2008 indica uma clara redução da desigualdade nesses 37 anos. As Curvas de Lorenz para cada um desses anos podem ser vistas no gráfico 1 e mostram uma redução de 7,5 pontos no coeficiente de Gini. Esta redução ocorreu em dois períodos distintos: na segunda metade da década de 1970, quando se verificou uma queda de 2,5 pontos; e a partir de 2001 até os nossos dias, um intervalo em que o coeficiente de Gini reduziu-se em mais 5,0 pontos.

1. O índice de Gini é usado para medir a concentração de renda e de terra. Varia de 0 a 1. Quanto mais próximo de 1, mais concentrada é a renda ou a propriedade da terra.

2. As fontes de informação mais consistentes então eram os censos populacionais.

GRÁFICO 1

Curvas de Lorenz e índice de Gini para renda domiciliar *per capita* em 1970 e 2008



Fonte: IBGE/ Censo de População de 1970 e PNAD de 2008.

4 SITUAÇÃO SOCIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS

O enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais que caracterizam a estrutura social brasileira tem se realizado, nas últimas cinco décadas, segundo orientações distintas. Até os anos 1970, acreditava-se que tais problemas fossem dependentes do crescimento econômico e que, se este ocorresse a taxas razoáveis, a distribuição da riqueza e da renda se daria de forma automática.

No entanto, ao longo do tempo essas expectativas não se confirmaram. Já ao final daquela década, o regime militar no poder percebia a necessidade de adotar medidas para estender alguns benefícios do crescimento a maiores segmentos da população e para aliviar os próprios efeitos perversos do crescimento sobre grupos mais vulneráveis. As políticas sociais ganharam, então, um pouco mais de densidade, ainda que de forma discreta e restrita.

É apenas no contexto da redemocratização do país – e com a promulgação da nova Constituição, em 1988 – que tais políticas adquirem maior legitimidade e penetração na própria agenda governamental.

Do ponto de vista conceitual, a política social pode ser compreendida como tendo duas dimensões. A primeira envolve medidas de proteção social, destinadas a reduzir e mitigar riscos e vulnerabilidades a que qualquer indivíduo está exposto numa sociedade de mercado, tal como o de não poder prover o sustento próprio e o da família por meio do trabalho, seja por velhice, morte, doença ou desemprego. Assim, as políticas de proteção social compreendem aquelas referentes às áreas de previdência social, saúde e assistência social.

A segunda vertente refere-se mais propriamente à ideia de promoção social, e diz respeito às ações destinadas a garantir a todos os indivíduos de uma população as mesmas oportunidades de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade, em seu percurso histórico. Nesta nota, abrange as áreas da educação, da cultura, do trabalho e do desenvolvimento agrário.

Na interseção dessas duas dimensões, encontram-se os temas que vêm sendo incorporados mais recentemente à discussão sobre políticas sociais no Brasil. Entre eles, merecem destaque as questões da igualdade de gênero e da igualdade racial. Incorporar essas perspectivas no desenho, implementação e avaliação das políticas de proteção social e das políticas de promoção social qualifica a ação pública, maximizando os resultados tanto no que tange à proteção das pessoas vulneráveis quanto no que diz respeito a garantir iguais oportunidades para os diferentes segmentos populacionais. Isto se justifica na medida em que em nosso país o sexo ou a cor/raça de uma pessoa pode representar especiais vulnerabilidades e dificuldades de acesso às políticas públicas e aos recursos e bens produzidos pela sociedade.

4.1 Proteção Social, Riscos e Vulnerabilidades

A literatura tem convergido no sentido de identificar as políticas de proteção social com a ideia de seguridade social, inscrita na Carta de 1988, Artigo 194: “(...) um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social”.

4.1.1 Previdência

Em 1964, o sistema previdenciário brasileiro estava baseado nos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs),³ organizados segundo categorias profissionais. Além de aposentadorias e pensões, os institutos eram responsáveis pela prestação de serviços médicos e hospitalares aos seus segurados, além de outros serviços assistenciais e, em alguns casos, financiamentos imobiliários.

O momento era de transição na organização institucional do sistema. O modelo segmentado dos IAPs, que vinha dos anos 1930, sofria um processo de unificação – por força da aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social (Lops) em 1960 – que só seria concluído em 1966. Ocorreu a extinção dos diversos institutos e a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que passou a concentrar os planos previdenciários de todos os trabalhadores formais urbanos brasileiros, mantendo, contudo, o Instituto de Pensão e Aposentadoria dos Servidores Estaduais (Ipase) – o IAP dos servidores públicos.

3. O IAP dos bancários (IAPB), o dos marítimos (IAPM), o dos industriários (IAPI), o dos ferroviários e empregados dos serviços públicos (IAPFESP), o dos comerciários (IAPC), o dos empregados em transporte de cargas (IAPTC) e o Ipase.

No que se refere à cobertura, o número de segurados do sistema estava em discreta ascensão naquele momento. A previdência abrangia aproximadamente 6 milhões de trabalhadores ativos, sendo 50% da população economicamente ativa (PEA) urbana, e oferecia benefícios a cerca de 640 mil aposentados e 690 mil pensionistas. Contudo, apesar da rápida expansão impulsionada pelo crescimento econômico, ainda permaneciam critérios de elegibilidade bastante restritos, já que o sistema não incluía trabalhadores rurais, autônomos e domésticos. Tais categorias foram incorporadas somente na década de 1970. Do ponto de vista de seu regime financeiro, o sistema previdenciário funcionaria em regime de capitalização até a criação do INPS, em 1966, quando foi então adotado o sistema de repartição.⁴

Após a Constituição de 1988 ampliaram-se os benefícios ofertados, bem como seus grupos beneficiários. Além de disponibilizar aposentadorias (por tempo de serviço/contribuição, por idade, por invalidez e especial), pensões (por morte), auxílios (por doença, por acidente e por reclusão), “salários” (família e maternidade) e serviços (perícia e reabilitação profissional) com perfil basicamente contributivo, a previdência passou a ofertar vários desses benefícios sem exigência de prévia contribuição para os trabalhadores em regime de economia familiar (pequenos produtores agropecuários e pescadores artesanais, que trabalham em família e não contam com empregados no desenvolvimento de suas atividades). Essa diversificação do rol de benefícios desde o início dos anos 1990 representou um passo adiante na política previdenciária brasileira, que incorporou grupos em situações laborais que antes se encontravam fora do alcance de sua proteção – via de regra, grupos situados fora do mercado formal urbano.

O número daqueles que usufruem de aposentadorias, pensões, auxílios e serviços cresceu para 24 milhões. Ressalte-se que, destes últimos, nada menos que 14 milhões recebem benefícios no valor de até um salário mínimo (SM). Isso mostra também a importância da valorização real do SM nos anos recentes, pois o seu valor funciona como um piso para os benefícios de quase dois terços dos trabalhadores atualmente incorporados à proteção previdenciária.

4.1.2 Saúde

Em meados da década de 1960, o sistema de saúde brasileiro poderia ser caracterizado como excludente, segmentado, com forte hegemonia privada na oferta e ênfase nas ações de recuperação da saúde. O sistema público era altamente centralizado no nível federal e caracterizava-se por marcada segmentação institucional e de clientela, visto que o Ministério da Saúde (MS) e o então Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS)⁵ tinham funções diferentes e atendiam a públicos distintos. A assistência médico-hospitalar aos trabalhadores vinculados ao mercado

4. A previdência social pode ser financiada de diferentes formas, dentre as quais se destacam duas: o regime de capitalização e o de repartição simples. O regime de capitalização prevê o acúmulo de reservas financeiras através de uma poupança para a qual o segurado contribui durante sua vida laborativa, e que é aplicada no mercado financeiro no mesmo período. Desta forma, quando chega a aposentadoria, o segurado disporá dessa reserva, somada aos rendimentos financeiros obtidos ao longo do tempo, para obter uma renda durante a inatividade. Já o regime de repartição não prevê o acúmulo de poupança. A instituição previdenciária paga os benefícios dos segurados inativos com a receita das contribuições dos segurados ativos, no mesmo exercício. Para tanto, os valores de contribuição e de benefício são estabelecidos pela instituição previdenciária (ou pelo Estado, quando esta for estatal), de forma a manter o equilíbrio entre receita e compromissos previdenciários. O regime de repartição é tido como mais adequado ao princípio de previdência como seguro social, uma vez que opera sob a solidariedade entre gerações (ativos por inativos) e entre categorias de risco (grupos profissionais e sociais sujeitos a diferentes vulnerabilidades).

5. Modo como era denominado o Ministério da Previdência à época.

formal de trabalho ficava a cargo do MPAS e era financiada pelo sistema de seguridade social, para o qual contribuía empregados, empregadores e o governo federal. Ao MS, às Secretarias Estaduais de Saúde (SES) e às Secretarias Municipais de Saúde (SMS) cabiam, basicamente, as ações típicas da saúde pública, tais como o controle de doenças transmissíveis e a vigilância sanitária e epidemiológica. A população mais pobre e não vinculada a algum sistema de previdência social dependia dos restritos serviços assistenciais (gratuitos) do MS, dos estados, dos municípios e das entidades filantrópicas (PIOLA; VIANNA, 2008; BARROS, 2003).

No início dos anos 2000, mais de 90% da população era usuária de algum serviço assistencial do Sistema Único de Saúde (SUS). Contudo, apenas 28,6% utilizam exclusivamente esse sistema, o que é pouco quando comparado com os percentuais de países com sistemas universais de saúde consolidados. No Brasil, a maioria (61,5%) demanda o SUS e outras modalidades (plano de saúde, pagamento direto). Os não usuários são 8,7% (CONASS, 2003).

O SUS representou uma grande conquista para a população brasileira. Tendo, como valores sociais, o direito de acesso universal e a integralidade da atenção, o SUS reflete a opção da sociedade por um sistema de saúde típico de um Estado de Bem-Estar, em substituição ao sistema excludente e desigual que existia antes de 1988. Ao longo das duas décadas seguintes à sua criação, mesmo enfrentando dificuldades de financiamento e resistências de ordem política e cultural, o processo de implantação do sistema público de saúde de acesso universal – e que se propôs a oferecer cobertura integral às necessidades da população – colecionou muitos avanços. Um arrojado processo de descentralização expandiu significativamente a participação das esferas subnacionais na gestão e no financiamento do sistema, bem como na provisão de ações e serviços de saúde.

A esperança de vida ao nascer⁶ tem aumentado no mundo inteiro ao longo do tempo. Na primeira metade dos anos 1960, quando no Brasil esse indicador era cerca de 55 anos, norteamericanos e dinamarqueses já viviam, em média, 70,9 e 72 anos, respectivamente (BRASIL, 1966). Só chegamos a 72,57 anos em 2007 (DATASUS; IDB; IBGE, 2006). Assim, quando o Brasil é confrontado com países com os quais tenha alguma relação, seja de proximidade geográfica (Mercosul), seja de dimensão territorial e perspectivas econômicas (BRICs), a situação brasileira, de um modo geral, ainda não é muito confortável. Melhoramos, mas não o desejável.

No Brasil de meados dos anos 1960, a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) era de 112 óbitos para cada mil crianças nascidas vivas. Dados de 2006 já indicavam uma taxa de 20,7/1.000, 4 pontos abaixo da dos Estados Unidos da América no início dos anos 1960, quando Holanda e Suécia já tinham alcançado uma TMI em torno de 16/1.000. Nos anos 1960, grande parte da mortalidade infantil se devia a doenças controláveis por vacinas e a diarreias. Estimativas do Epea para 1960 apontavam a diarreia como a principal causa de mortalidade na infância, 29,6% dos óbitos em menores de cinco anos (BRASIL, 1966). Desde então, houve redução significativa da mortalidade por diarreias infecciosas nas últimas décadas, graças principalmente à ampliação do saneamento básico e do uso de medidas simples, eficazes, na área de atenção básica à saúde.

6. Número de anos de vida esperados para um recém-nascido, mantido o padrão de mortalidade existente na população residente, em determinado espaço geográfico, no ano considerado (IDB/2008: WWW.datasus.gov.br).

TABELA 5
Esperança de vida em países selecionados – 2006

| Países | Esperança de vida – 2006 |
|------------------------|--------------------------|
| Argentina ¹ | 75 |
| Brasil ³ | 72 |
| Colômbia ³ | 74 |
| Chile ¹ | 78 |
| China ² | 73 |
| Índia ² | 63 |
| Rússia ² | 66 |
| Uruguai ¹ | 75 |
| Venezuela ¹ | 74 |

Fonte: World Health Statistics, 2008; World Health Organization (<<http://www.who.int/whosis>>).

Notas: ¹ País do Mercosul.

² BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China).

³ Estados associados ao Mercosul.

Em termos da mortalidade e suas causas, à medida que uma proporção maior da população é capaz de sobreviver ao impacto das doenças transmissíveis – como decorrência do processo de desenvolvimento socioeconômico e do aumento da eficácia das ações de saúde pública –, cresce de importância a mortalidade por doenças cerebrovasculares, isquêmicas do coração (infarto), neoplasias (câncer) e diabetes.

Nos últimos anos, os cinco principais grupos de causas de morte na população em geral têm sido os mesmos do início da década de 1990 (dados de 2008): doenças do aparelho circulatório (29,5%), neoplasias (15,6%), causas externas (12,5%) e doenças do aparelho respiratório (9,8%) (BRASIL, 2009b).

Esse ordenamento difere substancialmente do que prevalecia pelo menos até os anos 1960, quando o grupo das doenças transmissíveis respondia por cerca de 40% do total de óbitos (BRASIL, 1966). Na virada do milênio, as transmissíveis passaram a ser a quinta causa de morte, e em 2008, a oitava causa (4,4%) do total de óbitos.

De modo sintético, as doenças transmissíveis podem, no caso brasileiro, ser agrupadas em quatro categorias conforme seu estágio de inserção no cenário epidemiológico nacional: as erradicadas, como a varíola e a poliomielite; em declínio, como sarampo, raiva humana, difteria, tétano e coqueluche – todas controláveis por imunização –, doença de Chagas e hanseníase; as persistentes, entre as quais malária, tuberculose, hepatites virais (especialmente B e C), leptospirose, meningites, leishmaniose e febre amarela; as emergentes, doenças que surgiram ou foram identificadas nas duas últimas décadas do século XX como a AIDS, a partir de 1980, e a hantavirose, cujos primeiros casos no Brasil ocorreram em São Paulo em 1993; e, por fim, as reemergentes, doenças controladas no passado, mas que voltaram a representar problema de saúde pública, como a dengue (FINKELMAN, 2002).

Em suma, o Brasil se encontra numa posição epidemiológica intermediária na qual a mortalidade por doenças não transmissíveis cresce gradualmente, mas ainda são relativamente altas a mortalidade e a morbidade por doenças infecciosas e parasitárias.

As doenças não transmissíveis, com certeza, aumentarão inexoravelmente nas próximas décadas, como um fenômeno natural compatível com o crescente envelhecimento da população. Contudo, a velocidade dessa tendência e o grau de impacto dessas doenças, sobretudo na população com menos de 60 anos, dependerão, em grande parte, da capacidade da sociedade de reduzir a níveis toleráveis os fatores de risco geralmente associados às circunstâncias de vida e de trabalho.

4.1.3 Assistência social

Ao contrário da saúde e da previdência, áreas nas quais já se verificava uma intervenção significativa do Estado na década de 1960, no campo da assistência social predominava uma intervenção estatal bastante residual. A maior parte das iniciativas neste segmento se desenvolvia por intermédio do setor privado, fundamentadas nos princípios da caridade e da filantropia. Ou seja, se por um lado havia, desde os anos 1930, o reconhecimento da responsabilidade estatal no campo da legislação trabalhista, por outro lado, na organização de instituições previdenciárias – que abarcavam também assistência médica aos seus segurados – não havia o mesmo reconhecimento quanto à assistência social.

Assim, não obstante a presença da Legião Brasileira de Assistência (LBA),⁷ criada em 1942, e da Fundação Nacional de Bem-Estar do Menor (Funabem),⁸ fundada em 1964, e a instituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV)⁹, em 1974, persistiu a ausência da responsabilidade estatal na organização de uma política de assistência social, reduzindo-se sua atuação nesse campo praticamente ao apoio financeiro às entidades privadas. Quanto às ações operadas por aquelas instituições, resta salientar seu caráter fragmentado, não raras vezes permeado por injunções políticas e clientelistas.

Diante desse histórico, a Constituição de 1988 representou uma importante ruptura. A partir de então, a assistência social é reconhecida como direito social e responsabilidade pública, dentro de uma perspectiva mais ampla de proteção social: a seguridade social. Ficou desde então formalmente assegurado o direito a seus serviços e benefícios a quem deles necessitar, independentemente de qualquer contribuição prévia. Sob as novas determinações constitucionais, a política de assistência social passou a organizar sua implementação sob dois pilares: a oferta de serviços e a concessão de benefícios monetários.

Com base no marco constitucional, a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), aprovada em 1993, configurou um grande avanço para o setor. Além de detalhar o formato da política assistencial (gestão descentralizada, formas de financiamento, controle social

7. Nesta instituição foram desenvolvidos programas de assistência às crianças, voltados para a guarda e alimentação, de mães e nutrizes, bem como para idosos e deficientes (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991).

8. Criada para atender crianças e adolescentes carentes, em situação de rua e infratores (DRAIBE; CASTRO; AZEREDO, 1991).

9. A RMV, benefício criado em 1974, consistia num benefício previdenciário destinado aos inválidos e às pessoas a partir dos 70 anos incapazes de garantir seu sustento sozinhas ou no âmbito da família. Apesar de flexibilizar o vínculo contributivo até então estruturante dos benefícios sociais, o acesso ao RMV exigia ao menos 12 contribuições para a previdência ao longo da vida ativa. Tal exigência restringia significativamente a concessão do benefício em relação ao seu público potencial, pois pressupunha que o indivíduo tivesse passado em algum momento da sua vida pelo mercado formal de trabalho. Desse modo, excluía justamente os mais vulneráveis: pessoas cuja deficiência as incapacitava para o trabalho e indivíduos com trajetória laboral restrita à informalidade.

etc.), a Loas estabeleceu ainda as bases para o acesso ao Benefício de Prestação Continuada (BPC), viabilizando a concretização da garantia de renda aos idosos e às pessoas com deficiência incapazes de promover seu próprio sustento ou tê-lo provido por sua família, tal como prescreve a Constituição. Assim, o BPC garante proteção social a grupos vulneráveis até então sem assistência, com impacto expressivo sobre a redução dos níveis de miséria e, portanto, sobre a situação social no país. No início de sua implementação, em 1996, o BPC atendia 346 mil beneficiários. Em dezembro de 2008, a população coberta pelo benefício alcançava cerca de 3,166 milhões de pessoas, sendo 1,541 milhão de idosos e 1,625 milhão de pessoas com deficiência.

Ainda no campo da garantia de renda, importa destacar o surgimento e a expansão dos programas de transferência de renda. De natureza não contributiva, tais iniciativas fortaleceram a ideia de garantia de renda mínima aos segmentos mais vulneráveis da população, exigindo-se, como contrapartida, o cumprimento de algumas condições. No âmbito do governo federal, ações inicialmente fragmentadas (bolsa escola, auxílio gás, bolsa alimentação) foram posteriormente unificadas, dando origem ao Programa Bolsa Família (PBF), com significativa expansão subsequente de cobertura. De pouco mais de 6 milhões de famílias beneficiadas em 2004, quando se iniciou o programa, a cobertura do PBF alcançou 12,4 milhões de famílias ao final de 2009.

Quanto aos serviços assistenciais, as alterações mais substantivas começam a se verificar a partir de 2004, quando o processo de construção de um novo modelo assistencial para o país avançou com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Trata-se de um marco institucional importante em direção à construção de um Sistema Único de Assistência Social (Suas), tendo como princípios estruturantes: *i*) a responsabilidade pública na sua organização; *ii*) gestão descentralizada e integrada; *iii*) organização da proteção por nível de complexidade, garantindo-se a integralidade no atendimento; e, por fim, *iv*) a integração das entidades privadas na rede pública de serviços, de modo a garantir a continuidade e a padronização de serviços. Dando encaminhamento à concretização do Suas, a Norma Operacional Básica (NOB), aprovada em 2005, promove uma nova organização no campo dos serviços assistenciais, no sentido de materializar as diretrizes da PNAS. Certamente, foi mais um passo importante para a transição do modelo assistencial, buscando concretizar a responsabilidade pública na assistência social e, assim, garantir as proteções nesse campo como um direito social. Sem dúvida, tal transição representa um desafio de grande magnitude, mas, de fato, as transformações já realizadas mostram a ruptura com o modelo assistencial anterior à Constituição de 1988, no qual predominavam as práticas filantrópicas e a fraca atuação do Estado.

4.2 Oportunidades e Promoção Social

Esta seção engloba quatro áreas unidas pela perspectiva de garantir a todos os indivíduos as mesmas oportunidades de acesso aos recursos e benefícios disponibilizados pela sociedade. As áreas de educação e cultura são aqui entendidas como políticas que visam universalizar o acesso a conhecimentos e bens simbólicos. No período analisado, a evolução dessas políticas foi afetada tanto por avanços incrementais em relação à abrangência e às formas de atuação governamental, quanto por mudanças no contexto político e social. Já as trajetórias das áreas de trabalho e desenvolvimento agrário relacionam-se diretamente à produção e à repartição do valor.

O caráter concentrador do desenvolvimento brasileiro durante grande parte desse período materializou-se na concentração fundiária e no rebaixamento de garantias dos trabalhadores, de um lado, e na ausência de políticas de acesso à terra e de proteção aos desempregados, de outro. A ação do Estado, quando efetiva, propõe-se a democratizar o acesso aos meios de geração de renda e a favorecer uma repartição mais equânime dos ganhos do desenvolvimento econômico.

4.2.1 Educação

O arcabouço legal da educação brasileira vigente na metade da década de 1960 tinha como elementos estruturais a Constituição Federal de 1946 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, aprovada em 1961.

O reconhecimento da educação como direito de todos, no Brasil, remonta à Constituição de 1934. Esse princípio foi reiterado pela Carta de 1946, que vigorou até 1967. Nesta ocasião, foram ampliadas a obrigatoriedade e gratuidade da educação, até então limitada às quatro séries do ensino primário, à faixa etária de 7 a 14 anos. A Constituição de 1988 avançou no sentido de apontar para a progressiva obrigatoriedade do ensino médio e estender a gratuidade a todos os níveis de ensino ofertados pelas instituições públicas.

Para assegurar essa ampliação do direito à educação, a Constituição de 1988 aumentou a vinculação de receitas de impostos à área, que no início da década de 1960 era de apenas 10% para a União e de 20% para estados e municípios. Com a Carta de 1988, as proporções passaram a ser de 18% e 25%, respectivamente.

A situação educacional da população brasileira no início da década de 1960 diferia em muito da atual. De acordo com o censo populacional daquele ano, quase 40% da população de 15 anos ou mais ainda era analfabeta. Em 2008, esta proporção havia caído para 10%. Em relação ao acesso à escola, pode-se afirmar que o progresso foi ainda maior. Em 1964, apenas 66% da população de 7 a 14 anos frequentava escola, sendo que na área rural pouco mais da metade se encontrava em situação semelhante. Em 2008, o acesso à educação praticamente havia sido universalizado e quase 98% desta faixa etária estudavam, sendo que a desvantagem da população residente no meio rural, em relação à urbana, havia sido reduzida a apenas 0,7 ponto percentual (p.p.).

A dimensão do alunado teve expansão significativa, ainda que o universo populacional também tenha sido ampliado de forma expressiva. Enquanto este cresceu cerca de 168%, entre 1960 e 2008, passando de 71 milhões para 190 milhões de habitantes, o total de matrículas nas oito séries do ensino fundamental – que, naquele primeiro ano, correspondia à soma do ensino primário e do ginásio – passou de 8,2 milhões para 32,1 milhões, ou seja, aumento de 291% em idêntico período. Nos níveis de ensino superiores, o crescimento foi ainda maior, assim como se verifica em relação à educação superior, cuja taxa de frequência líquida a este nível de ensino, entre os jovens de 18 a 24 anos, elevou-se de cerca de 1%, em 1960, para 14%, em 2008.

Transcorridos quase 50 anos – ao longo dos quais foi praticamente assegurada a universalização do acesso ao ensino obrigatório, na faixa etária de 7 a 14 anos –, tem-se como desafio na atualidade fazer valer o preceito constitucional de garantir a todos os brasileiros a conclusão desse ciclo de escolarização mínima e ainda avançar na qualidade da educação.

4.2.2 Trabalho

Em meados da década de 1960, a legislação trabalhista era dirigida principalmente à proteção do trabalhador urbano, enquanto o trabalhador rural possuía uma legislação específica. Além disso, a intervenção do Estado nas relações de trabalho se dava sobretudo por meio da política salarial – especialmente a fixação do SM – e da mediação de conflitos coletivos e individuais no âmbito da Justiça do Trabalho. Excetuando-se os serviços de aprendizagem e o ensino técnico, praticamente não existiam políticas públicas de emprego, voltadas à proteção e à reinserção dos desempregados no mercado de trabalho.

O SM real, em 1964, começava uma trajetória de queda, depois de ter alcançado o auge no final da década anterior. Seu valor em fevereiro do ano mencionado alcançou quase R\$ 850 a preços de julho de 2010; exatamente dois anos depois havia perdido 43% do seu valor real. Já existia, então, o repouso semanal obrigatório, o 13º salário (criado dois anos antes) e o direito de greve, mas as normas que regiam a criação e a ação dos sindicatos ainda eram muito restritas.

Em 1964, também se começou a planejar medidas que buscariam tornar mais fácil e menos dispendiosa a demissão de empregados, por meio do esvaziamento das normas de estabilidade após dez anos de serviço e de indenização por demissão. Isso começaria a se concretizar com a criação do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) em 1966. A criação do FGTS começou a substituir o regime anterior por outro, onde não haveria mais estabilidade e o sistema de indenização existente seria substituído.

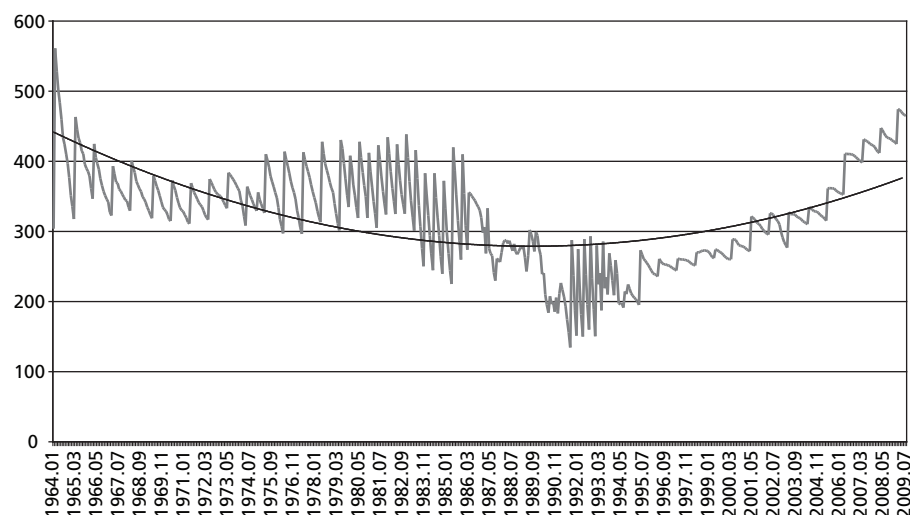
Atualmente, pode-se afirmar que está em construção no país algo que se poderia chamar de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), isto é, um conjunto de programas de governo dirigidos ao mercado de trabalho nacional, tendo em vista os objetivos de: *i*) combater os efeitos do desemprego (por intermédio de transferências monetárias como as previstas no seguro-desemprego); *ii*) requalificar a mão de obra e reinseri-la no mercado (via programas de qualificação profissional e de intermediação de mão de obra); e *iii*) estimular ou induzir a geração de novos postos de trabalho por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores que busquem algum tipo de auto-ocupação ou ocupação associada/cooperativada. Todas essas políticas têm tido fonte de financiamento estável, o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

Neste ano, deve-se também destacar que vivemos sob a égide das mudanças trazidas pela Constituição de 1988 aos direitos dos trabalhadores. Essa Carta avançou muito no processo de equiparação dos direitos do trabalhador rural ao do urbano – embora não garantisse o mesmo para os trabalhadores domésticos, que permanecem sem garantia de limite máximo de jornada de trabalho, horas extras, adicional noturno e salário-família.¹⁰ Além disso, ela, entre outras coisas: *i*) ampliou o prazo da licença-maternidade de 90 para 120 dias; *ii*) criou a remuneração adicional de um terço do salário normal durante as férias; *iii*) ampliou a remuneração mínima das horas extras de 120% para 150% do salário normal; *iv*) reduziu a jornada semanal máxima de 48 para 44 horas; *v*) aumentou a multa por dispensa sem justa causa de 10% para 40% do montante devido do FGTS. A atual Constituição Federal também aumentou a autonomia dos

10. Além disso, o acesso ao FGTS e ao seguro-desemprego depende de uma decisão facultativa do empregador.

sindicatos e acabou com o registro sindical. Atualmente, também se observa um retorno, depois de décadas, à tendência ascendente do valor real do SM.

GRÁFICO 2
Ipea: SM (R\$) – 01/1964 – 07/2010



Fonte: IPEADATA.

4.2.3 Desenvolvimento agrário

A evolução da questão agrária brasileira nesses 46 anos enfrentou uma série de contratempos e, apesar de breves períodos de melhora, segue conservando seus principais sintomas. Persiste no país o mal crônico da concentração fundiária e, com ele, os quadros de pobreza, desigualdade e exclusão social.

O Brasil dos anos 1960 ainda era predominantemente rural. De acordo com o Censo Demográfico de 1960, 55% da população viviam no campo. A estrutura fundiária, herança do modelo histórico de colonização, permanecia concentrada. O índice de Gini dos estabelecimentos agropecuários era de 0,842 em 1960. Naquele ano, enquanto os estabelecimentos com menos de 10 hectares representavam 44,8% do número de estabelecimentos agropecuários registrados, mas apenas 2,2% de sua área total; os estabelecimentos com extensão superior a mil hectares correspondiam a apenas 1% do número de imóveis e abrangiam 44,1% da área rural total (ver quadro 1).

A década de 1960 foi marcada por um contexto de forte instabilidade política, que resultou no Golpe Militar articulado pelas forças conservadoras em 1964. Um dos motivos do golpe foi justamente o anúncio de um programa de reforma agrária pelo então presidente João Goulart. Ironicamente, foi sob o primeiro governo da ditadura militar que se editou o *Estatuto da Terra* – Lei nº 4.504/1964. Marco legal considerado avançado pelos defensores da reforma agrária, o *Estatuto da Terra* expressa em seu Artigo 16 o objetivo de realizar uma distribuição mais justa da propriedade da terra mediante a extinção do latifúndio. Estabelece parâmetros para definir o que é pequena e média propriedade e define, como categorias jurídicas, o latifúndio por extensão e o latifúndio por exploração, vinculando o direito de propriedade à sua função social.

QUADRO 1

Quadro síntese: classes de área, índice de Gini e população rural – décadas de 1960 e de 2000

| Categorias por grupos de período | Década de 1960 | | Década de 2000 | |
|-------------------------------------|--|------|------------------|------|
| | Porcentagem de tamanho e número de estabelecimentos rurais por classe de área (1966) | | | |
| | 1960 | | 2006 | |
| | Estabelecimentos | Área | Estabelecimentos | Área |
| Classes de área | | | | |
| Menos de 10 | 44,8 | 2,2 | 47,9 | 2,4 |
| 10 a menos de 100 | 44,7 | 19,0 | 38,1 | 19,1 |
| 100 a menos de 1.000 | 9,4 | 34,4 | 8,2 | 34,2 |
| Mais de 1.000 | 1,0 | 44,1 | 0,9 | 44,4 |
| Índice de Gini | 1960(1) | | 2006 | |
| | 0,842 | | 0,854 | |
| População rural | 1960(3) | | 2007(3) | |
| | 55,33 | | 16,25 | |

Fonte: IBGE/Sidra (disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>>).

Obs.: O índice de Gini para 1960 foi obtido em Silva (1981, p. 333-366).

Os governos militares, no entanto, optaram pela chamada “modernização conservadora” no campo, um processo que, sem afetar o caráter concentrador da estrutura fundiária, conjuga uma intensa inovação tecnológica na produção agrícola com uma generosa política oficial de concessão de crédito para os grandes proprietários. Sob os auspícios de bancos públicos, a veloz mecanização da agricultura patronal teve por efeito a extinção de postos de trabalho no campo e a consequente aceleração da migração rural. Quanto ao *Estatuto da Terra*, o único dispositivo realmente implementado foi o Artigo 10, que previa a instalação de projetos de colonização. Concebidos segundo uma lógica equivocada, cujos efeitos deletérios até hoje se fazem presentes, os projetos de colonização não se fizeram acompanhar de qualquer política pública de assistência técnica aos trabalhadores beneficiados. O desconhecimento dos colonos acerca de novas técnicas de produção – somado a uma cultura de trabalho, então dominante, que estimulava a prática do desmatamento como forma de promover a expansão da fronteira agrícola – aprofundava ainda mais as dificuldades enfrentadas pelos projetos de colonização criados no período.

Com um marco legal fraco para a questão agrária, os governos que sucederam o período militar mantiveram a opção pelo modelo agrário concentrador, voltado para a monocultura de exportação. A chamada “Constituição Cidadã” trouxe poucos avanços deixando sem solução questões importantes como a definição de um limite máximo de propriedade.

Chegamos à primeira década do século XXI com a estrutura fundiária altamente concentrada. O índice de Gini para o ano de 2006 pouco se alterou em relação a 1960: 0,854. O conjunto de estabelecimentos agropecuários menores que 10 hectares representa, segundo os dados mais recentes do IBGE, 48% do número total e apenas 2,4% da área total. Por sua vez, os estabelecimentos com área superior a mil hectares permanecem na faixa de 1% do número total, mas ocupam 44,4% de toda a área.

Nesses últimos 46 anos, o Brasil vivenciou a manutenção, a proteção e o apoio a um modelo agrário concentrador, excludente e predatório ao meio ambiente. Assim, para analisar os

principais dilemas da sociedade brasileira – como a desigualdade, a exclusão social e a violência –, deve-se levar em conta a opção adotada pelos governos para o mundo rural. Esse é um de seus desafios.

4.2.4 Cultura

O Brasil é um país tradicionalmente com forte centralização de recursos políticos, administrativos e financeiros no governo federal. Pode-se fazer referência ao papel histórico do governo federal nas políticas do patrimônio histórico, cultural e arqueológico, do cinema e audiovisual, radiodifusão, livro e da leitura e para as artes, todas elas fortemente marcadas pelas capacidades regulatórias, executivas ou financeiras do governo federal. Entretanto, essa centralização se desenvolveu em contextos nos quais as questões regionais e locais responderam e interagiram de maneiras variadas com o Poder Central.

A tensão entre poder federal e locais caracteriza a organização institucional nas políticas culturais brasileiras e pode-se *grossa modo* distribuir essas características por três fases desde os anos 1930. A primeira (1930-1960) caracteriza-se pela expansão iniciada já em meados dos anos 1930 das indústrias culturais e da cultura de massa, através de políticas de radiodifusão, desenvolvimento do cinema e do audiovisual e, na década de 1960, da televisão. Também foram desse período as primeiras formulações institucionais de políticas do patrimônio e de políticas para as artes. Diversas instituições foram criadas naquele período, a exemplo do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan), Instituto Nacional do Livro (INL), Museu Nacional de Belas Artes (MNBA) e Serviço Nacional de Teatro (SNT). Desse período é o Conselho Nacional de Cultura (instituído pelo Decreto-Lei nº 528/1938). Também para esse marco inaugural são apontados dois experimentos preponderantes: a presença de Mário de Andrade no Departamento de Cultura da Prefeitura de São Paulo (1935-1938) e a implantação do Ministério da Educação e Saúde em 1930, com a liderança de Gustavo Capanema. Todas as ações vinculam a inserção das iniciativas do campo cultural ao âmbito do Ministério da Educação e Cultura (MEC), mas são marcadas pela fragmentariedade, dada a presença de ações que têm o mesmo objeto em outros vários órgãos do governo federal, cada um deles procurando aproveitar os desenvolvimentos da produção simbólica para diretrizes e objetivos específicos. Sem dúvida, a década de 1930 foi marcante para a política cultural, que só voltou a ganhar destaque nos idos de 1970. Nesse ínterim, o período de 1945 a 1964 caracterizou-se por intenso investimento cultural no âmbito privado e por poucas iniciativas inovadoras do poder público. Em 1953, o Ministério da Educação e Saúde foi dividido em dois, dando origem ao MEC.

A década de 1960 foi marcada pelas movimentações estudantis e caracterizada por uma dinâmica cultural em grande parte independente do Estado e até mesmo constrangida politicamente por ele. Em meados de 1960 e na década seguinte, os militares propuseram uma construção institucional densa, marcada pelas primeiras iniciativas de criação de um Conselho Nacional de Cultura, em 1961, e depois, em 1966, foi criado o Conselho Federal de Cultura (CFC), ambos com o objetivo de discutir a política nacional e elaborar planos nacionais de cultura. Em 1966 foi criado o Instituto Nacional do Cinema, encarregado de traçar diretrizes e executar a política de cinema. Essas iniciativas não tiveram desdobramentos institucionais sólidos e nem consolidaram políticas abrangentes.

O segundo período inicia-se na década de 1970, vê a consolidação da indústria cultural e um forte redesenho das políticas culturais federais. Em 1969 foi criada a Empresa Brasileira de Filmes Sociedade Anônima (Embrafilme), como produtora de cinema, mas que absorveu funções de distribuição, e o Instituto Nacional do Cinema Educativo. Em 1987 a empresa se desdobraria em duas, uma de produção e outra de distribuição. Nesse período (1975) aconteceu a criação da Fundação Nacional das Artes (Funarte), que se constituiu em órgão encarregado pelas ações culturais e das artes pelo governo federal. Foram criados os Conselhos Nacional de Direito Autoral (CNDA) e o de Cinema (Concine).

A primeira metade da década de 1970 seria caracterizada pela elaboração de propostas programáticas abrangentes, porém com efeitos bem escassos, sendo o período subsequente caracterizado pela diversificação e redefinição dos temas relevantes sob uma ótica mais operacional e política. Em 1973 foi divulgado pelo MEC um plano intitulado *Diretrizes para uma Política Nacional de Cultura*. Entre outras coisas, o documento propunha a criação de um novo organismo ou adaptação de órgão existente, que seria o Ministério da Cultura. Retirado rapidamente de circulação, o plano foi substituído pelo Programa de Ação Cultural, voltado para o biênio 1973-1974. Foram formulados três objetivos básicos da política cultural: a preservação do patrimônio, o incentivo à criatividade e a difusão das criações e manifestações culturais. Se até então o Estado funcionava como apoiador e estimulador da cultura, passaria a ter como incumbência atuar tanto na execução direta das medidas como no incentivo, na coordenação e na fiscalização. A última parte do documento refere-se às medidas sugeridas para a “plena realização de projetos específicos em favor da cultura no Brasil”. Foram enumeradas dez medidas relativas à criação de serviços nacionais de música, artes plásticas, folclore, à criação do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Cultura e de casas da cultura em centros de influência regional, à colaboração com universidades, ao cuidado com monumentos particulares tombados, e ao financiamento de projetos de natureza cultural. Esse período conhece movimentos sociais para ampliação da participação social nas políticas culturais, atravessa a década de 1980, com pressões pela democratização política geral que impactaram na adesão de governadores estaduais à discussão sobre a criação do Ministério da Cultura (MinC), fato que aconteceu em 1985.

A eleição dos governadores em 1982 e depois a criação do Fórum Nacional dos Secretários de Cultura são marcos nesse processo, em 1983 e 1984, aceleraram o debate sobre as políticas públicas de cultura. Os primeiros anos do MinC não foram de estabilidade ou de aumento de recursos institucionais e financeiros para a área. O momento era de acomodação política, inflação alta e grandes demandas nas mais diferentes áreas, o que implicava a diversificação de fontes financeiras e as formas de execução das políticas públicas.

A Lei Sarney, criada em 1986 (Lei nº 7.505/1986), teve pouca duração e recebeu muitas críticas. O início dos anos 1990, por sua vez, implicou uma ruptura com as tendências de consolidação de uma estrutura institucional de nível ministerial para a cultura, especialmente no contexto das diretrizes políticas do governo Collor, que eliminou o ministério e suas principais instituições ligadas ao patrimônio e à ação cultural, para em seguida recriá-lo, em decorrência das necessidades de realinhamento de suas bases de sustentação política, corroídas pelo processo de *impeachment*. Nesse quadro foi proposta a Lei Rouanet (Lei nº 8.313/1991) e pouco depois, em 1993, também foi criada a Lei do Audiovisual Lei nº 8.685/1993).

As duas leis de incentivo fiscal passaram a funcionar como importantes mecanismos de financiamento às políticas culturais durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), mecanismos especialmente decorrentes das políticas de ajuste fiscal e contenção inflacionária. A Lei Rouanet possui três mecanismos de financiamento, um orçamentário – o Fundo Nacional de Cultura (FNC) –, um de incentivos fiscais e o terceiro, fundos de investimentos – Fundo de Investimento, Cultural e Artístico (FICART). Os dois mandatos de Francisco Weffort à frente do MinC não só foram marcados pela consolidação dessas leis, mas as demais ações das instituições federais foram alinhadas às proposições do Plano Plurianual (PPA). Dessa forma, as políticas culturais, além de financiadas pelas leis de incentivo, eram implementadas via programas executados orçamentariamente conforme planejamento do PPA.

No governo Lula da Silva, o MinC se reestruturou para ser, além de executor de programas, um órgão de planejamento, coordenação e avaliação das políticas culturais. Ao mesmo tempo diversas emendas ao texto constitucional foram propostas. A primeira delas vincula os governos locais à elaboração e execução do Plano Nacional de Cultura e de planos locais. O plano nacional está previsto na Constituição Federal desde a aprovação da Emenda nº 48, de 2005. Também foram criadas estruturas participativas de abrangência nacional, como a Conferência Nacional de Cultura (CNC), já em sua segunda edição, e o Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC). Outra iniciativa de peso do período foi a implementação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), que estimula a criação de conselhos paritários locais e fundo de cultura, e a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 150/2000 – que propõe a vinculação de recursos da União, de estados e dos municípios para o setor. Deve-se ainda citar a criação do Instituto Brasileiro de Museus, e de diversos programas de ação, a exemplo do Programa Arte Cultura e Cidadania, do Programa Identidade e Diversidade Cultural, o Programa de Desenvolvimento da Economia da Cultura e o Programa Mais Cultura, todos voltados para populações e territórios para os quais as políticas culturais eram praticamente inexistentes.

Portanto, se as políticas culturais, em grandes linhas, podem ser vistas em um quadro de longo prazo, de caráter incremental, isto é, de acúmulos nos processos de construção institucional, com a invenção, a presença e a retomada recorrente dos mesmos temas; também é certo que os diferentes períodos históricos enfrentam seus problemas com perspectivas diferenciadas. Aos analistas só cabe a expectativa de que os atores institucionais mantenham linhas de continuidade e aperfeiçoamento das ações, sem refundações simbólicas e políticas que impeçam o amadurecimento e a consolidação da cidadania cultural.

4.3 Novos Velhos Temas na Agenda Social

As últimas quatro décadas assistiram a muitas transformações na organização das políticas sociais no Brasil. Entre elas destaca-se a emergência de “novos” temas, antes muito pouco considerados no desenho e na implementação dessas políticas. A integração das perspectivas de gênero e de raça enquadra-se nesta análise e seu resultado são as políticas para as mulheres e as ações voltadas para a população negra do nosso país. Entende-se que as desigualdades racial e de gênero são estruturantes de nossa desigualdade e que a busca por justiça social é incompleta se não considera a população em suas diferenças mais fundamentais.

São novos temas para a agenda social, mas temas muito antigos se considerarmos as lutas de alguns grupos sociais e se considerarmos quão antigas são as raízes dessas desigualdades. Isto significa que não é possível afirmar que a questão racial seja um tema recente no Brasil, por exemplo, mas é recente sua integração às políticas públicas e à máquina de governo. O mesmo pode ser dito sobre a desigualdade entre homens e mulheres. A seguir, esses dois temas serão tratados separadamente.

4.3.1 Igualdade de gênero

As décadas de 1960 e 1970 viram nascer e se fortalecer no Brasil um plural movimento social de mulheres, presente na oposição ao regime militar então vigente. O ano de 1975 constitui um marco tanto por ter sido eleito pelas Nações Unidas o ano internacional da mulher – que iniciava a década da mulher – como pela atuação do Movimento Feminino pela Anistia e pela fundação do Centro da Mulher Brasileira. Esta organização feminista deu origem a vários grupos de reflexão que se espalharam pelo Brasil entre final da década de 1970 e início dos anos 1980. Além de promoverem a conscientização acerca da condição feminina, os grupos organizados também viabilizaram as chamadas Casas da Mulher, que prestavam apoio jurídico, médico, psicológico; as clínicas de saúde, com atendimento ginecológico e obstétrico; e os centros de socorro, ou SOS Violência, para prestar apoio imediato às mulheres vitimadas pela violência.

O final da década de 1970 também viu a atuação das mulheres nos movimentos sociais contra a carestia e na luta por creches. O florescimento desses movimentos possibilitou, a partir do início do decênio seguinte, a demanda por instâncias estatais de defesa dos direitos das mulheres.

É, portanto, em 1983, que são criados os Conselhos da Condição Feminina em São Paulo e dos Direitos da Mulher em Minas Gerais. Dois anos depois, é também instituída a primeira delegacia especializada de atendimento à mulher em São Paulo, o que representou uma grande conquista da luta pelo enfrentamento da violência contra a mulher, especialmente devido ao fato de que se conseguia, pela primeira vez, incidir nas instituições policiais.

Também na primeira metade da década de 1980 o MS passou a implementar o Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher (PAISM). Esta iniciativa constitui um marco na história das políticas para as mulheres por ter incorporado, após pressão de setores organizados da sociedade, avançados pressupostos tanto acerca da saúde da mulher em geral, quanto acerca do planejamento familiar em especial – isto num contexto no qual, em princípio, se objetivava o controle da natalidade (ver COSTA, 1986).

Todos estes fatores, em especial a criação dos conselhos estaduais, representam um avanço do movimento social em direção ao Estado. É neste contexto que, em 1985, com a eleição de Tancredo Neves, “intensifica-se a mobilização pela criação, em âmbito federal, de um órgão semelhante aos Conselhos estaduais” (MONTAÑO; PITANGUY; LOBO, 2003, p. 28). É então criado, em 1985, o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM), no governo de José Sarney. Sua atuação, desde o início, foi marcada pela presença do movimento social e pela pluralidade de temas tratados. Durante a Assembleia Nacional Constituinte, o CNDM exerceu

um papel primordial na mobilização e organização das demandas das mulheres brasileiras e na atuação junto aos constituintes para que fossem assegurados direitos na Carta Magna.

O resultado é que a Constituição Federal de 1988 avança em muitos temas no que diz respeito aos direitos das mulheres. A primeira conquista foi a inscrição da plena igualdade de direitos e de deveres entre mulheres e homens. A Constituição Federal de 1988 também avança ao reconhecer diferentes arranjos familiares: a família passa a ser a instituição formada pelo casamento ou pela união estável entre um homem e uma mulher ou, ainda, por qualquer um dos progenitores com seus descendentes, sendo que os direitos e deveres referentes à sociedade conjugal são exercidos igualmente pelo homem e pela mulher, suprimindo-se a noção de *pátrio poder*. Houve avanço também na determinação de que “o Estado assegurará a assistência à família na pessoa de cada um dos que a integram, criando mecanismos para coibir a violência no âmbito de suas relações” (Artigo 226, parágrafo 8º). Isto significou o reconhecimento do fenômeno da violência familiar e doméstica – ainda que não se tenha distinguido a violência de gênero da violência doméstica contra crianças e idosos, por exemplo. Coloca-se a crítica, portanto, de que em nossa legislação recorrentemente “a cidadania feminina encontra-se atrelada ao lugar ocupado pelas mulheres na família” (BRASIL, 2009a, p. 202).

No âmbito do mercado de trabalho, a Constituição Federal confirmou alguns pressupostos da Constituição de 1967 e avançou em outros, garantindo a proteção para as mulheres no mercado de trabalho e a proibição da diferenciação salarial e de critérios discriminatórios para o exercício de funções ou admissão com base em sexo, idade, cor ou estado civil. No que diz respeito ao reconhecimento da função social da maternidade, foram inscritas no texto constitucional a licença maternidade de 120 dias (aliada à licença paternidade de cinco dias) e a proteção à maternidade como direito social.

“No campo da saúde reprodutiva, a Constituição foi bem avançada ao prever o planejamento familiar como livre decisão do casal, cabendo ao Estado propiciar recursos educacionais e científicos para o seu exercício” (RODRIGUES; CORTÊS, 2006, p. 21).

No início dos anos 1990, houve um dismantelamento do CNDM e um retrocesso nas discussões sobre a temática de gênero – o CNDM perdeu sua autonomia administrativa e financeira e extinguiu-se o Fundo dos Direitos da Mulher. Todavia, durante toda a década surgiram novas organizações não governamentais (ONGs), associações e o movimento social de cunho feminista adensou-se significativamente. A pressão social e as mudanças de governo fizeram com que o CNDM novamente voltasse a atuar como instância articuladora e propositiva, mas também executiva, implementando algumas ações governamentais no âmbito da Secretaria de Estado de Direitos Humanos, vinculada ao Ministério da Justiça. Entre as ações, destacam-se aquelas ligadas ao combate à violência contra as mulheres, com ênfase no apoio a serviços de atendimento. Entre 1996 e 2000, no PPA do governo federal, foi executado o chamado Programa Nacional de Combate à Violência Doméstica e Sexual contra a Mulher, tido como parte integrante do Programa Nacional de Direitos Humanos I.

A década de 1990 foi, portanto, marcada por algumas importantes iniciativas voltadas para o enfrentamento da violência contra as mulheres no âmbito do governo federal. Mesmo com poucos recursos orçamentários, essas iniciativas constituíram uma importante experiência

para que, no PPA 2000-2003, fosse incorporado um programa específico de combate à violência contra as mulheres, bem como para a criação da Secretaria de Estado dos Direitos da Mulher (Sedim), em 2002 (BRASIL, 2009a).

A Sedim teve uma curta duração por ter sido substituída, em janeiro de 2003, pela Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (SPM), com *status* de ministério e ligada à Presidência da República. A partir de 2004, o escopo de ações da secretaria se amplia consideravelmente. Além de novas abordagens para enfrentar a violência contra as mulheres, entram na agenda de atuação da SPM as mais variadas temáticas, como igualdade no mercado de trabalho; direito das trabalhadoras domésticas; programas específicos para as trabalhadoras rurais; educação inclusiva e não sexista; articulação entre trabalho produtivo e reprodutivo; mulheres nos espaços de poder, entre outras. A secretaria atua tanto na execução direta de programas específicos – sendo o de maior peso orçamentário o enfrentamento da violência contra as mulheres – quanto na articulação com os demais órgãos do governo federal e com os níveis estaduais e municipais, com vistas a promover a transversalização de gênero nas políticas públicas. O maior exemplo disso foram os dois Planos Nacionais de Políticas para as Mulheres, elaborados a partir de deliberações das conferências nacionais e reunindo ações de diferentes órgãos de governo. Apesar das dificuldades encontradas para incorporar o tema na agenda governamental e das persistentes desigualdades entre homens e mulheres em nosso país, é possível avaliar que muitas conquistas foram alcançadas. Isto se deu tanto na visibilidade obtida pela temática nos últimos anos quanto na ampliação de medidas legislativas que promovem avanços e de políticas públicas voltadas para as mulheres.

4.3.2 Igualdade racial

A desigualdade racial tem sido uma marca da sociedade brasileira. Tendo como origem a escravidão e alimentada, após a abolição, pela subordinação e invisibilidade dos negros, a desigualdade racial permanece como um dos mais perversos traços da iniquidade social no país. Nesse sentido, a maior parte dos avanços da política social apresentados aqui não foram usufruídos equitativamente pela população negra.

Em 1964, o Estado brasileiro ainda não havia incorporado ou sequer acatado a questão racial como objeto de intervenção governamental. A única norma a respeito em vigor até então era a Lei Afonso Arinos, de 1951, motivada pelo impacto internacional de atos discriminatórios sofridos por estrangeiros no país.¹¹ De fato, a questão racial havia sido objeto, na primeira metade do século XX, de um discurso fundado em teorias racistas e no ideal de branqueamento da população, em que se baseavam políticas de incentivo à imigração europeia e de elogio à miscigenação, como perspectiva da dissolução do componente negro na sociedade brasileira. E passaria boa parte da segunda metade do século coibida pelo discurso da democracia racial que não apenas afirmava a inexistência da discriminação como fenômeno ativo na sociedade brasileira, como ainda anunciava a superioridade da engenharia social brasileira no que se refere à convivência dos grupos raciais.

11. Lei nº 1.390, de 3 de julho de 1951 (inclui entre as contravenções penais a prática de atos resultantes de preconceitos de raça ou de cor) (JACCOUD *et al.*, 2009).

Diante desse contexto, a mobilização de organizações negras foi intensa, denunciando as desigualdades raciais, preservando a cultura afrodescendente e oferecendo alternativas para o projeto nacional de desenvolvimento. Com a ditadura militar, os movimentos sociais experimentaram um momento de grandes constrangimentos, que repercutiu sobre as organizações do movimento negro.¹² Nesse tempo, embora tenham sido ratificados importantes tratados sobre o tema,¹³ negavam-se a desigualdade e a discriminação racial a ponto de eliminar-se a pergunta sobre cor no Censo de 1970.

Com a redemocratização e a Constituinte de 1988, ampliou-se a mobilização em torno da questão racial. Nesse ano, assistiu-se a mobilizações críticas em torno dos 100 anos da abolição ou ainda à criação da Fundação Cultural Palmares, primeiro órgão federal dedicado à questão racial, voltado, no entanto, ao mote cultural.

A Carta de 1988 promoveu efetivamente significativos avanços na trajetória pela igualdade racial. O racismo foi disciplinado como crime inafiançável e imprescritível (Artigo 5º); foi reconhecida a propriedade definitiva das terras quilombolas (Artigo 68 Ato das Disposições Constitucionais Transitórias); e a diversidade cultural foi reconhecida como patrimônio a ser preservado e valorizado (Artigos 215 e 216).¹⁴

Após esse momento, temos constatado progressos no âmbito das políticas públicas. Nesse sentido, é importante destacar as Leis nº 7.716/1989 e nº 9.459/2007, respectivamente conhecidas com Lei Caó e Lei Paim, dedicadas ao combate à discriminação racial. Com a Marcha Zumbi dos Palmares contra o Racismo, pela Cidadania e a Vida, em 1995, o tema ganha novo impulso. Em resposta, o governo FHC instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra, no âmbito do Ministério da Justiça. Ainda na década de 1990, o Ministério do Trabalho (MT) adota a formação de núcleos de combate à discriminação.¹⁵

Esse movimento ganha nova força, especialmente após a III Conferência Mundial contra Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata, de 2001,¹⁶ que representou um marco ao promover uma evolução das respostas governamentais ao tema. Entre 2001 e 2002, foram iniciados programas de ação afirmativa em alguns ministérios e lançado o Programa Nacional de Ações Afirmativas.¹⁷

12. Não obstante a consumação de expressivas realizações nesse período, a exemplo da fundação do Movimento Negro Unificado, em 1978.

13. Convenção 111 concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão: Organização Internacional do Trabalho (OIT), 1968; a Convenção relativa à luta contra a discriminação no campo do ensino: *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO), 1968; e a Convenção internacional sobre a eliminação de todas as formas de discriminação: Organização das Nações Unidas (ONU), 1969. Além disso, o governo brasileiro participou das duas conferências mundiais contra o racismo (1978 e 1983).

14. Para uma análise da trajetória das políticas de promoção da igualdade racial a partir da Constituição Federal de 1988, ver Jaccoud *et al.* (2009).

15. Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação, criados em resposta à reclamação formal contra o governo brasileiro relacionada à Convenção 111 da OIT. Esta reclamação foi feita pela Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1992, com o apoio das demais centrais sindicais. Na prática, esses núcleos voltaram-se mais para a pessoa com deficiência do que para a população negra (JACCOUD *et al.*, 2009).

16. Convocada pela Assembleia Geral da ONU e realizada em Durban (África do Sul).

17. O referido Programa (instituído pelo Decreto nº 4.228/2002) propõe o estabelecimento de “metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas com deficiência no preenchimento de cargos em comissão” da Administração Pública Federal, bem como nas contratações de consultores e empresas prestadoras de serviço. Trata de critérios afirmativos para licitações públicas e transferências de recursos e cria um comitê interministerial para acompanhamento do programa. Contudo, o Decreto não foi regulamentado, não avança nem é efetivado pelo governo seguinte. Dessas iniciativas, apenas o Programa de Bolsas Prêmio para a Diplomacia, do Ministério das Relações Exteriores (MRE), foi efetivado e persiste até hoje.

Desde então, o governo tem avançado na consolidação do combate às desigualdades raciais, à discriminação e ao racismo como área de intervenção estatal, apresentando, como alternativa de enfrentamento, uma série de ações que têm como ponto central a criação da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir) em 2003. Todavia, esse entendimento é ainda permeado por desafios, não interpostos, de compreender o racismo como estruturante das relações sociais, o que se reflete no ainda insuficiente tratamento do tema pelas políticas públicas.

A criação de espaços institucionais, como a Seppir, o Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPIR) e o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (Fipir), tende a garantir continuidade e organicidade às ações e ao debate sobre a questão racial. Ressalta-se ainda a participação social no desenvolvimento da política, especialmente por meio da I e da II Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Conapir). A construção de planos setoriais (Plano Nacional de Implementação da Lei nº 10.639/2003,¹⁸ Plano Nacional de Saúde Integral da População Negra, Agenda Social Quilombola e Programa Brasil Quilombola), durante esse processo, baseados, inclusive em estudos e pesquisas do Ipea sobre desigualdades raciais em distintas áreas, apresenta o potencial de capilarizar ações para promoção da igualdade racial, além de comprometer atores e recursos. Outras ações têm sido objeto de grande repercussão, como as políticas de acesso ao ensino superior: Ações Afirmativas nas Universidades Públicas e o Programa Universidade para Todos (Prouni).¹⁹

A política de igualdade racial em curso ainda não conseguiu alçar esta temática à centralidade das estratégias de desenvolvimento nacional. É inegável o avanço alcançado nas últimas décadas para a população negra. Se antes a desigualdade racial nem era admitida, hoje, além das ações governamentais relativas à promoção da igualdade racial, verifica-se debate ampliado sobre o tema e incremento substancial de iniciativas de valorização da matriz africana na sociedade brasileira. Contudo, os negros permanecem como os menos beneficiados pelos progressos usufruídos pelo conjunto da população: são as principais vítimas de violência²⁰ e estão sobrerrepresentados entre os analfabetos, entre os desempregados, entre os trabalhadores com ocupações precárias, entre os pobres e os miseráveis – em que pese a redução desses indicadores no período em voga.

5 GASTO SOCIAL FEDERAL NO PERÍODO

O gasto público social, em que pesem as dificuldades metodológicas em dimensioná-lo e de estabelecer comparações para um período tão longo e de tantas mudanças, apresentou uma tendência de crescimento nestes 46 anos, apesar de também enfrentar recuos e estagnações em diversos momentos. É importante ressaltar que os dados apresentados no gráfico 3 são originados de

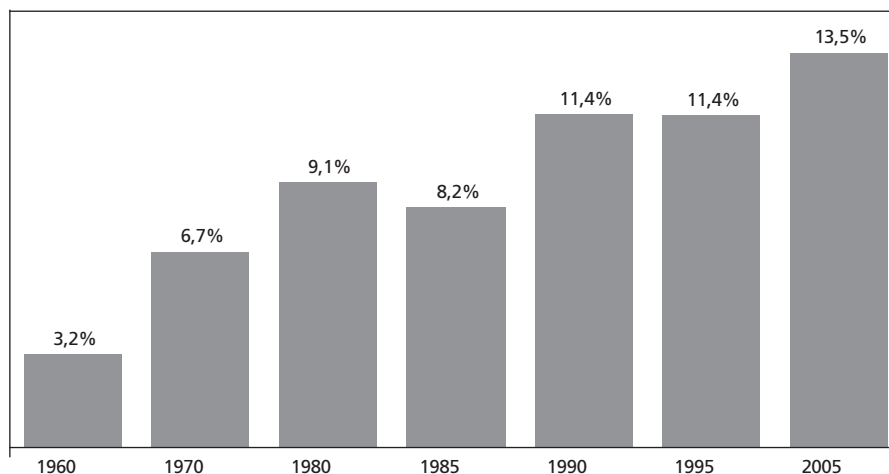
18. Inclui no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática "História e Cultura Afro-Brasileira".

19. Para analisar com mais detalhes essas políticas, entre outras, sugere-se consultar o *Boletim de Políticas Sociais* do Ipea (cap. Igualdade Racial), disponível no site oficial do Instituto.

20. Enquanto a taxa de homicídio de brancos caiu 24,1% entre 2002 e 2007, a taxa de homicídio entre negros subiu 12,2% no mesmo período. Segundo o Mapa da Violência 2010, morrem proporcionalmente mais que o dobro de negros em relação à população branca (WEISELFISZ, 2010).

trabalhos distintos, com metodologias também distintas. Mesmo com essas ressalvas, percebe-se que eles apontam algumas tendências interessantes.

GRÁFICO 3
Gasto social federal
(Em % do PIB)



Fontes: De 1960 a 1975, inclui apenas saúde, educação, previdência e habitação: elaboração própria usando-se os dados compilados pelo IBGE em "Estatísticas do Século XX" exceto para as despesas dos IAPs de 1947 a 1949 (OLIVEIRA; JAIME; FLEURY, 1985, tabela I a e b do Anexo p. 339 a 341). De 1980 a 1990: Médici e Maciel (1996); Para 1995: Fernandes *et al.* (1998); 2005: Castro *et al.* (2008); 2009: estimativas em Chaves e Ribeiro (2010). Elaboração própria.

Os gastos sociais do governo federal (GSF) representavam apenas 3,2% do Produto Interno Bruto (PIB) em 1960, saltando para 6,7% em 1970. A tendência de crescimento nesse período foi resultado da progressiva uniformização e unificação do sistema de previdência. Se até o regime autoritário de 1964 houve uma expansão quase inercial do modelo de proteção vigente desde os anos 1930, o novo regime instaura uma estratégia clara da atuação do Estado no campo social (FAGNANI, 1997). A unificação dos IAPs sob o novo INPS, em 1966, possibilitou a incorporação de inúmeros trabalhadores formais antes desprotegidos. Além disso, o próprio amadurecimento demográfico do sistema previdenciário elevava seus custos.

Também relevante foi o forte crescimento do gasto com saúde e habitação. No primeiro caso, os serviços de saúde previdenciários se expandiram rapidamente por sua padronização sob o novo sistema unificado do INPS – que permitiu ampliar a cobertura de setores que anteriormente ou não eram atendidos ou o eram sob um escopo de serviços mais restrito. Já naquela época, isso implicou uma progressiva concorrência entre financiamento dos benefícios previdenciários e da assistência médica no interior do sistema. No segundo caso, em 1964 é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que só se tornará realidade a partir do estabelecimento de suas bases de financiamento com a instituição do FGTS em 1966.

Durante os anos 1970 efetuam-se diversas mudanças institucionais no sentido de aprimorar a gestão do sistema de políticas sociais no Brasil. Também é nesse período que se instituem inúmeros benefícios de tendência bastante progressista e universalizante, ainda que com grandes

heterogeneidades: a incorporação dos trabalhadores rurais e domésticos à previdência em 1971 e 1972, a criação da RMV em 1974, a implementação do Plano de Pronto Ação para o atendimento médico, também em 1974 etc. No que tange à atuação do governo federal sob a “estratégia conservadora” (FAGNANI, 1997), portanto, é patente a ampliação dos instrumentos e instituições da política social no Brasil, o que de fato possibilitou a expansão de sua cobertura e atendimento.

Após alcançar inéditos 9,1% de gasto social federal sobre o PIB em 1980, o modelo começa a dar sinais de esgotamento. A crise da dívida impôs um forte ajuste fiscal em prol de transferências líquidas de renda ao exterior da ordem de 6% do PIB, na média dos anos 1980. O GSF como proporção do PIB reverte a tendência de crescimento, representando apenas 8,2% em 1985.

Os efeitos conjugados da redemocratização e da promulgação da Constituição de 1988 mudaram o patamar de gastos sociais de maneira inequívoca. Já em 1990 – antes, portanto, de boa parte de as políticas previstas na Constituição se tornarem realidade – os GSFs chegavam a 11,4% do PIB. Logo a seguir, entretanto, conforme destacam vários autores, (MEDICI; MACIEL, 1995; FAGNANI, 2005) as políticas sociais sofreram um contra-ataque violento, que reduziria, por exemplo, o nível de gastos *per capita* a patamares inferiores ao do início dos anos 1980 – portanto, uma década perdida em vários sentidos.

A partir de 1993, com a retomada da implementação das políticas previstas pela Constituição e até então represadas – SUS, Loas, previdência rural, dentre outras –, recupera-se a trajetória de crescimento dos gastos sociais. Desde então, a trajetória dos gastos sociais também sofreu avanços e retrocessos, permanecendo demasiadamente atrelada ao ciclo econômico (CASTRO *et al.*, 2008), embora talvez menos do que nos anos 1980. Afinal, uma das principais demandas da crítica ao modelo da política social do regime militar foi atendida pela Constituição de 1988: a diversificação das bases de financiamento das políticas sociais, que passaram a contar também com faturamento e lucro líquido, em adição à folha salarial.

O crescimento do GSF no período é fortemente liderado pela área da previdência social. Os gastos com saúde e educação sobem, nesse período, muito mais nos estados e municípios, crescendo, portanto, menos na esfera federal. Por fim, as áreas de trabalho (sistema público de emprego) e de assistência social, justamente por estarem, de fato, em construção nesse período, elevam seus gastos e crescem sua participação relativa no conjunto do GSF.

Logicamente que essa trajetória não se dá de modo tranquilo. Pelo contrário, as intempéries macroeconômicas que assolaram o país em alguns momentos do período – com destaque para as crises de 1998-1999 e 2002-2003 – cobram o seu preço em termos de flutuações no desempenho do GSF. Porém, pode-se afirmar que a estrutura de financiamento concebida na Constituição de 1988 e implementada desde os anos 1990 – mesmo sob constantes ataques, ameaças, e feridas concretas, como a Desvinculação de Recursos da União (DRU) – não permitiu reduções no percentual do PIB destinado às políticas sociais, garantindo a expressiva expansão do sistema nos últimos anos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Epea foi criado em 1964, no início do regime autoritário, com forte tendência centralizadora, desenvolvimentista e nacionalista. O Brasil daquela época é simultaneamente diferente e semelhante ao de hoje. Em termos demográficos, a população era majoritariamente rural, fortemente jovem e crescia à taxa de 3% ao ano. Hoje, mais de 80% da população é urbana e o contingente com menos de 30 anos já apresenta taxas de crescimento negativas, sendo que a população idosa passou de 4,8% em 1960 para 10,7% em 2007.

Fortemente influenciados pelo desenvolvimento econômico-social do país – o que inclui avanços no acesso a condições de saneamento básico e nas políticas públicas de saúde, tais como vacinação –, os indicadores de saúde melhoraram: a esperança de vida ao nascer passou de 55 anos, em meados dos anos 1960, para 72 anos em 2005; a mortalidade infantil caiu de 112 óbitos para cada mil crianças nascidas vivas em meados dos anos 1960 para 26,6/1.000; a principal causa de mortalidade nos anos 1960 eram as doenças transmissíveis (infecciosas e parasitárias), que respondiam por 40% do total de óbitos, enquanto em 2006 elas são responsáveis apenas por 5% dos óbitos, atrás das doenças do aparelho circulatório (32%), das neoplasias (16%), das causas externas (14%) e das doenças do aparelho respiratório (11%). Em termos de morbidade, nestes 40 anos a varíola e a poliomielite foram erradicadas e o sarampo, a raiva humana, a difteria, o tétano e a coqueluche estão em forte declínio. Mantêm-se persistentes, mas com níveis bem inferiores de mortalidade, a malária, a tuberculose, as hepatites virais, a leptospirose, a meningite, a leishmaniose e a febre amarela. No entanto, no período surgiram novas doenças, como a AIDS e a hantavirose, e também há doenças reemergentes, como o dengue

As políticas públicas de seguridade social são, no geral, muito diferentes na década de 1960 e nos dias atuais. Nos anos 1960, não havia seguridade social com princípios universais e não contributivos, tal como estabelecido na Constituição de 1988. O que existia, de fato, era um sistema de proteção de riscos de morte, velhice e doença, estruturado num sistema público organizado em institutos de aposentadoria e pensão (IAPs) voltados para algumas categorias de trabalhadores urbanos. Tais institutos organizavam as aposentadorias e pensões em regime de capitalização e ofereciam aos seus segurados a prestação de serviços médicos e hospitalares; entre eles, alguns ofereciam serviços assistenciais. O Estado atuava na saúde praticamente apenas em ações típicas da saúde pública, tais como o controle de doenças transmissíveis e a vigilância sanitária e epidemiológica. Na área de assistência social, na década de 1960, a ação estatal, bastante residual, era feita por meio da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem).

Nestes 46 anos, a seguridade social se fortaleceu. Os institutos de previdência foram unificados, já em 1966, com a criação do INPS. Foram incluídas categorias profissionais marginalizadas, como a dos autônomos, domésticos (1972) e rurais (Funrural, 1971). Na área de assistência destaca-se a instituição da Renda Mensal Vitalícia (RMV) em 1974, voltada para o atendimento de inválidos e de pessoas a partir dos 70 anos incapazes de garantirem seu sustento sozinhos ou no âmbito da família, desde que já tivessem contribuído ao menos 12 vezes para a previdência. Na área de saúde, destaca-se o fato de que os hospitais do sistema previdenciário passaram a atender também os casos de emergência de pacientes não contribuintes da previdência a partir

de 1974, com o Plano de Pronto-Ação. Por fim, na área de trabalho, o seguro-desemprego foi implantado apenas em 1986, mas somente após a Constituição foram melhor definidos seu marco institucional e suas fontes de financiamento.

As maiores mudanças no âmbito das políticas sociais foram iniciadas com a Constituição de 1988. Na Carta Magna, foi prevista a implantação do Sistema Único de Saúde (SUS), prevendo acesso universal e integralidade no atendimento, além da descentralização como princípio da política. Na área de previdência social, abriu-se a possibilidade de concessão de aposentadoria rural a mais de uma pessoa por unidade familiar, elevou-se o valor do benefício para um salário mínimo nacional, reduziram-se as idades mínimas de aposentadoria para 55 anos para mulheres e 60 anos para homens, e reduziu-se enormemente a heterogeneidade entre os benefícios e coberturas disponíveis entre os trabalhadores. A assistência social tornou-se direito, elevando a responsabilidade do Estado na garantia de acesso a serviços assistenciais “a quem deles necessitar”. No campo das transferências de renda, o Benefício de Prestação Continuada (BPC) configurou um avanço em relação ao antigo RMV – embora voltado para o mesmo público-alvo, o BPC não exige contribuição prévia à previdência, o que permitiu incluir beneficiários sem passagem pelo mercado de trabalho formal, como, por exemplo, crianças portadoras de deficiência – e atende hoje aproximadamente 3 milhões de pessoas. O PBF, voltado para pessoas que vivem com renda *per capita* abaixo da linha de pobreza (meio SM), atendeu 10,5 milhões de famílias em 2008 e atualmente está em processo de expansão para superar os 13 milhões de famílias até 2010.

Na área de promoção social e oportunidades, nestes 46 anos houve avanços nas áreas de educação e de trabalho.

A Constituição reafirmou o direito à educação. Além da universalização do ensino fundamental, apontou-se também para uma progressiva obrigatoriedade do ensino médio e foi estendida a gratuidade a todos os níveis de ensino ofertados pelas instituições públicas, elevando os percentuais da vinculação de impostos à educação nas três esferas de governo.

Na área de trabalho, a proteção ainda em 1964 era restrita ao trabalhador urbano. Nos anos seguintes, a proteção foi incluindo os trabalhadores domésticos, rurais e autônomos. No entanto, o direito à estabilidade após dez anos de trabalho foi substituído pelo FGTS. A Constituição de 1988 também trouxe nessa área importantes mudanças: ampliou o prazo da licença-maternidade, a remuneração de férias (ampliada em um terço do salário), a remuneração mínima das horas extras de 120% para 150% do salário normal e a multa por dispensa sem justa causa de 10% para 40% do montante devido do FGTS; reduziu a jornada semanal máxima de 48 horas para 44 horas; aumentou a autonomia dos sindicatos e reduziu as restrições ao direito de greve. Neste período de 46 anos, foi se estruturando também o que se pode chamar de um Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda com a criação do seguro-desemprego, em 1986, dos programas de requalificação de mão de obra e da concessão de crédito facilitado a empresas e/ou trabalhadores para auto-ocupação ou ocupação associada. Desde 1994, ocorreram aumentos reais do SM, que acumulou um aumento real de 99,3% de julho de 1994 até dezembro de 2008.

Na área de desenvolvimento agrário, no entanto, a concentração fundiária permanece. O índice de Gini dos imóveis rurais que era de 0,856 em 1966, passou a 0,816 em 2003. Nesse

período, a política patinou. O *Estatuto da Terra* – Lei nº 4.504/1964, aprovada no regime militar com o objetivo de realizar uma distribuição mais justa da propriedade da terra com a extinção do latifúndio e de vincular o direito de propriedade à sua função social – quase não foi aplicado na prática. Mesmo com as recentes políticas de desenvolvimento agrário, a hegemonia do modelo agrário exportador e concentrador permanece.

A forte desigualdade também se faz notar na distribuição de renda. Ainda que a queda no índice de Gini, que passou de 0,621 em 1970 para 0,553 em 2007, seja significativa, ressalta-se que nossa atual posição ainda é inaceitável, uma das piores do mundo. Além disso, chama a atenção que, em apenas dois momentos curtos, em todo esse período, a desigualdade tenha caído de modo sensível. É frustrante reconhecer que, já no início dos anos 1980, o índice de Gini se aproximava dos atuais 0,553; porém, desde então, o indicador se deteriorou nos anos 1980 e 1990, até finalmente iniciar nova trajetória de redução já neste novo século, graças ao crescimento econômico, aos aumentos reais do SM e à expansão dos benefícios previdenciários e assistenciais, incluindo aí o PBF.

Assim, o papel do Ipea, como órgão voltado para apoiar o desenvolvimento do país por meio de pesquisas aplicadas e assessoria, permanece tão atual como na sua criação. De um lado, as pesquisas contribuem para que sejam reconhecidos os avanços e que sejam dimensionados novos problemas colocados na agenda pública. De outro, o Ipea tem importante papel de assessoria aos órgãos centrais e aos ministérios setoriais na elaboração, monitoramento e avaliação de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- BARROS, E. Financiamento do sistema de saúde no Brasil: marco legal e comportamento do gasto. *Organização Panamericana da Saúde*, Brasília, 2003 (Série Técnica, n. 4).
- BNH. *Planhab, objetivos e normas de execução*, 1973.
- BRASIL. Ipea. *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, Brasília: Ipea, v. 3, n. 17, 2009a.
- _____. Ministério da Saúde. *Saúde Brasil*, 2009b.
- CAMARANO, A. A.; KANSO, S. *Perpectivas de crescimento para a população brasileira: velhos e novos resultados*. Rio de Janeiro: Ipea, 2009 (Texto para Discussão n. 1.426).
- CASTRO, J. A. *et al.* *Gasto social e política macroeconômica: trajetórias e tensões no período 1995-2005*. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.324).
- CHAVES, J. V.; RIBEIRO, J. A. C. Gasto Social Federal: uma análise da execução orçamentária de 2009. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Brasil em desenvolvimento 2010*. Ipea: Brasília, 2010 (no prelo).
- CONASS. Conselho Nacional dos Secretários de Saúde – Progestores. *A saúde na opinião dos brasileiros*. Brasília, 2003.
- COSTA, A. M. O Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher: anotações para um debate. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS POPULACIONAIS, 5. *Anais...* 1986. Disponível em: <<http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/1986/T86V02A24.pdf>>

DATASUS; IDB; IBGE. *Projeções demográficas preliminares*, 2006.

DRAIBE, S.; CASTRO, M. H.; AZEREDO, B. *O sistema de proteção social no Brasil*. Campinas: NEPP/ UNICAMP, 1991. Mimeografado.

FAGNANI, E. Política social e pactos conservadores no Brasil: 1964/1992. *Economia e Sociedade*, UNICAMP, v. 8, p. 183-238, 1997.

———. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*, 2005. Tese (Doutorado) – Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, 2005.

FERNANDES, M. A. da C. *et al.* *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal*. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 547).

FINKELMAN, J. (Org.). *Os caminhos da saúde pública no Brasil*. Fiocruz, 2002.

———; SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA (SIDRA). Banco de dados agregados. Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br>> Acessado em: 27 ago. 2010.

JACCOUD, L. *et al.* Entre o racismo e a desigualdade: da Constituição à promoção de uma política de igualdade racial (1988-2008). *Políticas Sociais: acompanhamento e análise – Vinte Anos da Constituição Federal*, v. 1, n. 17, 2009.

LABORATÓRIO DE ESTUDOS EXPERIMENTAIS (LEEX)/UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES (UCAM). *Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Disponível em: <<http://www.ucam.edu.br/leex/indice.htm>>

MÉDICE, A. C.; MACIEL, C. M. P. A dinâmica do gasto social nas três esferas de governo: 1980-92. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (Org.). *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: FUNDAP, 1995.

MONTAÑO, S.; PITANGUY, J.; LOBO, T. *As políticas públicas de gênero: um modelo para armar. O caso do Brasil*. Santiago do Chile: Cepal, 2003 (Serie Mujer y Desarrollo).

MPOG/SECRETARIA DE RECURSOS HUMANOS. *Boletim Estatístico de Pessoal*. Brasília: MP, vários números. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico.htm>

OLIVEIRA, J. A.; FLEURY, S. *Im-previdência social – 60 anos de história da previdência social no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes/Abrasco, 1985.

PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M (Org.). *Saúde no Brasil: algumas questões sobre o Sistema Único de Saúde (SUS)*. Ipea, 2008 (Texto para Discussão). No prelo.

RODRIGUES, A.; CORTÊS, I. (Org.). *Os direitos das mulheres na legislação brasileira pós-Constituinte*. Brasília: Cfemea/Letras Livres, 2006.

SANTOS, W. G. *O ex-leviatã brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SILVA, J. F. G. Estrutura fundiária e relações de produção no campo brasileiro. *Ensaio FEE*, Fundação de Economia e Estatística, Porto Alegre/RS, v. 1, n. 2, p. 333-366, 1981.

VASCONCELOS, J. R. de; CÂNDIDO JÚNIOR, J. O. *O problema habitacional no Brasil: déficit, financiamento e perspectivas*. Ipea, 1996 (Texto para Discussão, n. 410).

WEISELFISZ, J. J. *Mapa da violência dos municípios brasileiros 2008*. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/rl000005.pdf>>

_____. *Mapa da violência 2010 – anatomia dos homicídios no Brasil*. São Paulo: Instituto Sangari, 2010. Disponível em: <<http://www.institutosangari.org.br/mapadaviolencia/>> Acessado em: 31 maio 2010.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisora

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Gilson Baptista Soares

Lucia Duarte Moreira

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Camila Guimarães Simas

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

