A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA*

Reginaldo Souza Santos**
Elizabeth Matos Ribeiro***

Apresentação; 1. Introdução; 2. Desenvolvimento capitalista e mudanças nos padrões produtivo-organizativos do setor público; 3. Industrialização e o Estado: desenvolvimento de um setor público moderno; 4. Conseqüências e críticas à administração política brasileira; 5. Conclusão; 6. Uma agenda para pesquisa.

Contribuição para a busca de novos conceitos e para o desenvolvimento teórico-metodológico sobre questões do Estado brasileiro. Releitura do desenvolvimento e dos limites da ação do Estado na economia brasileira. Debate sobre estrutura tributária vigente até 1988 e impactos da nova reforma sobre estados e municípios. Abordagens críticas à centralização e à homogeneização da produção pública. Agenda para pesquisa.

THE BRAZILIAN POLICY ADMINISTRATION

This essay, named The Brazilian public administration, is intended to reinterpret the nature and, above all, the way Brazilian State has managed programmes aimed at modernizing the wide productive structures of Brazilian society.

The authors give special attention to the consequences of the model of management adopted in the pos-1966 period, particularly the integration of Brazilian intergovernment relations, which may have contributed for deepening the public financing crises and for the deterioration of conception, formulation and implementation of the public policies institutional basis.

Palavras-chave:
Estado capitalista; administração política brasileira;
Welfare State; crise financeira do Estado.

Apresentação

O presente artigo é produto de um contexto de inquietações e também da preocupação de apreender as múltiplas dimensões do processo de desenvolvimento do Estado capitalista.

* Artigo recebido em jul. e aceito em set. 1993.
** Prof. Dr. do Departamento de Administração Pública (EAUFBA). (Endereço: Av. Reitor Miguel Calmon, s/n — 3º andar, Vale do Canela, Salvador, Bahia.)
*** Coordenadora de projetos do Centro Educacional de Tecnologia em Administração — Cetead.

Por isso, é um trabalho exploratório e que objetiva contribuir para a busca de novos conceitos e principalmente para o enriquecimento do debate e do próprio desenvolvimento teórico-metodológico sobre as questões que envolvem o Estado brasileiro.

As análises apresentadas foram fruto dos ricos e produtivos debates com os nossos colegas da Escola de Administração, particularmente o saudoso professor José Osório Reis e os alunos das cadeiras de finanças públicas e políticas públicas dos cursos de pós-graduação.

Porém, o amadurecimento para chegar à forma final deste artigo surgiu mais recentemente, a partir de um processo de discussão entre os autores, com base numa pesquisa realizada para a Prefeitura Municipal de Camaçari que visava analisar as "restrições ao desenvolvimento municipal num contexto de crise".

Com o objetivo de fazer uma reconstituição histórica e compacta da trajetória do desenvolvimento do Estado brasileiro nos últimos 60 anos, escolhemos como recurso metodológico dividir o período em análise em dois grandes momentos. O primeiro compreendendo os anos de 1930 a 1966 e o segundo tomando como referência os anos pós-1967.

Nesse sentido, dedicamos as seções 2 e 3 do artigo a uma releitura do desenvolvimento e dos limites da ação do Estado na economia brasileira, destacando a importância do setor estatal como "agente ativo do desenvolvimento nacional".

Na subfase 1930-45, assistimos à criação das bases para o processo de industrialização e à intensa participação do governo no sistema de produção através da criação de empresas estatais em setores estratégicos. A chegada dos anos 60 revela a necessidade de se rever o modelo de desenvolvimento vigente. Mas somente em 1964-66 o Estado apresenta uma proposta concreta de mudança, buscando aproveitar as condições políticas e econômicas favoráveis à implementação de um projeto de maior fôlego. Sem dúvida, esses foram os dois momentos decisivos da história do desenvolvimento nacional e, portanto, são merecedores de uma discussão mais ampla no nosso trabalho.

Por compreendermos que o sistema fiscal constitui a base da administração política do período pós-1967, aprofundamos o debate sobre a estrutura tributária vigente no país até 1988 e os impactos da nova reforma contida na Constituição de 1988 sobre os estados e os municípios. Essa é a nossa preocupação na seção 4.

As conseqüências desse modelo de administração política brasileira são discutidas na seção 5, com abordagens críticas à centralização e à homogeneização da produção pública, considerando ainda as suas implicações sobre as finanças e a conseqüente crise financeira do Estado nos anos 80 e 90.

Com o aprofundamento da crise, pudemos compreender melhor a ausência de planejamento das políticas públicas, a desaceleração do nível de investimento e os equívocos e as conseqüências do modelo integrativo e homogeneizador de gestão das políticas e dos recursos públicos. Percebemos que a vinculação de recursos para investimento levou as políticas públicas a priorizar de forma crescente a expansão dos equipamentos, sem contudo considerar a necessidade de manutenção desses aparelhos/serviços. Desse modo, assistimos, nas duas últimas décadas, a um processo de desmobilização do Estado e à despatrimonialização da sociedade. Em síntese,

a administração pública de há muito perdeu a capacidade de manter os investimentos já realizados e de adotar uma política expansionista. Hoje nos deparamos com um Estado excedente (com elevados custos de manutenção), deficitário e ineficiente; não compreendendo as causas da crise, o governo perdeu nas duas últimas décadas a capacidade de se ajustar e de recriar o seu papel na economia e na sociedade.

Como a nossa proposta assumiu um perfil de ensaio, ou seja, usamos uma forma livre de pensar, um recurso que também adotamos para deixar as idéias fluírem de forma espontânea, certamente as questões apresentadas merecem um estudo teórico-metodológico mais rigoroso. Desse modo, o conteúdo da parte final apresenta uma agenda para pesquisa, onde listamos alguns pontos que podem dar início a novas investigações.

1. *Introdução*

1.1 Uma síntese do debate contemporâneo

Talvez em nenhum outro momento da história o Estado e as funções por ele exercidas no contexto sócio-econômico tenham sido tão debatidos como agora. Nesse debate, há uma quase unanimidade em se imputar ao Estado, ou melhor, ao processo estatizante, a desarticulação das sociedades capitalistas ocidentais. Essa conclusão, que já se fazia passar como verdade inconteste durante o debate dos anos 80, ganha um grau de certeza "absoluta" depois da queda do muro de Berlim e do desmoronamento do império soviético. A partir dessa evidência, o chamado *neoliberalismo* vê desaparecer as fronteiras que lhe impediam uma aceitação universal.

Invariavelmente, a ortodoxia parte de um diagnóstico que mostra que as ações administrativas e econômicas do Estado, que, por um lado, impõem regras de disciplinamento nas relações de produção e, por outro, ampliam os espaços na produção de bens e serviços, conduzem inexoravelmente ao bloqueio de todos os mecanismos de adaptação da economia, além de potencializarem um desequilíbrio orçamentário das contas públicas que também conduz à instabilidade de todo o sistema econômico.

Nesse sentido, segundo essa corrente do pensamento, "a crise tem como causa primária e única o excessivo intervencionismo do Estado; por conta de uma malbaratada política de gastos, parte do volume global de investimentos realizados pelo Estado perde eficiência alocativa, daí decorrendo dois movimentos perversos: a) dada a ineficiência alocativa, o sistema econômico como um todo tem reduzido a sua taxa de produtividade, o que faz declinar a carga tributária futura do Estado; b) pela mesma razão, para conseguir o mesmo nível de produção o Estado é obrigado a gastar mais do que o necessário. Ambos os movimentos (mais gastos, menos receita) produzem o mesmo resultado: ampliação do déficit público".[1]

[1] Santos, Reginaldo Souza. A história das idéias sobre o Estado e as finanças públicas no capitalismo (tese de Doutorado apresentada ao Instituto de Economia da Unicamp, sob a orientação do Prof. Dr. José Carlos de Souza Braga). Campinas, 1991.

A conseqüência desse déficit público crescente é que o aumento da demanda de dinheiro por parte do governo tende a pressionar o nível da taxa de juros e da inflação. Nesse caso, a boa racionalidade capitalista recomenda cautela na decisão de investir — o que provoca queda no nível da atividade econômica e, conseqüentemente, a crise.

Como o círculo é vicioso (com virtuosidade), a solução apontada pelos conservadores tem duas variantes que convergem para o mesmo ponto. Primeiro, sugere-se um corte linear das despesas, estimando-se que, a um dado percentual, em *n* anos todos os problemas estarão resolvidos. Segundo, e como medida complementar, recomenda-se a transferência para a iniciativa privada de parte do ativo estatal imobilizado na produção de mercadorias e serviços; com isso estar-se-ia não só garantindo maior eficiência alocativa ao sistema econômico, como também possibilitando ao Estado o resgate mais acelerado de sua dívida.

Assim, o que a ortodoxia procura negar com o seu diagnóstico é que a intervenção direta ou indireta do Estado tenha qualquer importância no processo de desenvolvimento das economias capitalistas. Nesse caso, o processo de desenvolvimento é autodeterminado pelas relações de mercado, onde qualquer ação estatal só tende a obstaculizá-lo. Na verdade, segundo a ortodoxia, o processo intervencionista do Estado fica separado de sua historicidade e é responsável último pela desordem econômica que se verifica hoje.

Seja como for, isto é, independentemente da hegemonia do diagnóstico conservador e da crise por que passa o setor público, a realidade dos fatos mostra que o Estado tem ampliado as suas funções *pari passu* ao processo de evolução do capitalismo. Desse modo, para se pensar o papel do Estado no futuro não se pode perder de vista nem as mudanças nas relações capitalistas, nem muito menos as mudanças ocorridas nos padrões produtivos do Estado e, por conta disso, nas suas estruturas administrativas e institucionais.

1.2 A base conceitual da análise

Sem embargo, podemos perceber que as tentativas de compreensão das relações do Estado com a sociedade têm tido um alcance reduzido para dar conta da complexidade crescente dos fenômenos e condicionantes que interferem direta e indiretamente no processo de desenvolvimento das "relações capitalistas de produção".

Sem dúvida, compreender as diferentes formas de intervenção e a própria configuração do papel do Estado nas sociedades capitalistas não é uma tarefa fácil. As questões que envolvem os limites de ação do Estado tornaram-se bastante complexas e essas novas situações, por sua vez, exigem investigações que dêem conta da dinâmica desse processo.

A intervenção do Estado na criação de novas relações de produção e o estímulo à expansão das forças produtivas exigiram da administração pública a criação de um arcabouço teórico-conceitual e operacional que desse conta do seu novo papel de "Estado empresário".

A compreensão dessas limitações conceituais nos impôs, portanto, o desafio de colocar em discussão neste artigo uma proposta de releitura dos limites de ação das políticas públicas, procurando apreender as inter-relações do Estado com a sociedade. O reconhecimento de que as economias e as relações sociais decorrentes dessa dinâmica influenciam e são influenciadas pelas políticas governamentais é o primeiro passo para analisarmos a função da administração política nas sociedades capitalistas contemporâneas.

Com esse objetivo, passamos então a discutir o conceito de administração política, tomando como referência as definições de Bobbio.[2] O entendimento do autor a respeito da administração política fundamenta-se na concepção de que o próprio processo de desenvolvimento do capitalismo exige "uma mudança radical no modo de conceber e de colocar a ação administrativa". Isso significa dizer que a ampliação do papel do Estado no desenvolvimento nacional vai exigir uma nova postura administrativa, ou seja, um novo modelo de gestão pública, capaz de colocar as funções organizativas-institucionais num nível ideal, que permita o estabelecimento de uma relação íntima e imediata com os objetivos primeiros e com a sociedade organizada. O autor defende ainda que essas relações devem coexistir num ambiente de "constante interdependência de escolhas e resultados".

A avaliação de Bobbio coincide com a nossa compreensão, principalmente quando reconhece que o papel de agente do desenvolvimento nacional, que o Estado vem assumindo progressivamente, alterou substancialmente as suas atribuições, modificando os seus padrões produtivos e organizativos. Em conseqüência de toda essa dinâmica, o setor público tem sofrido mudanças constantes no processo de divisão institucional do trabalho. A administração pública tem procurado, portanto, reconstruir suas estruturas nesse novo contexto, buscando definir melhor o seu espaço de ação e o grau de responsabilidade das instituições públicas. Em síntese, parece caber ao Estado o papel principal, ou seja, reavaliar-se e reestruturar-se constantemente para poder ajustar o modelo ideal de desenvolvimento às aspirações da sociedade.

Por último, Bobbio defende a importância de se romper com o "caráter unitário e centralizador" do Estado e adotar o modelo de estados federados. A eficiência do novo papel da administração estatal está, portanto, fortemente concentrada na capacidade de descentralização da produção pública. O autor cita como exemplo o modelo de regionalização dos Estados europeus, destacando o caso da Itália. Admite que o processo de desdobramentos de competências possa se dar de duas maneiras: "através da coordenação dos poderes locais" e também através da "distribuição dos poderes do Estado".

Em última análise, entendemos ser a administração política a forma pela qual a Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção. Sem dúvida, a utilização racional dos recursos nacionais depende, de forma contínua e crescente, da escolha do direcionamento e dos programas

[2] Bobbio, Noberto; Matteucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco. *Dicionário de política*. Brasília, Universidade de Brasília, 1986.

econômicos e sociais mais apropriados. Por outro lado, o sucesso desses programas vai depender direta e indiretamente da eficácia e eficiência da administração política. Logicamente, existem outros elementos e fatores que influenciam o processo de crescimento nacional. Entretanto, as definições das políticas públicas constituem hoje condição *sine qua non* para a realização dos programas de desenvolvimento nacional.

Partindo de uma perspectiva histórica mais ampla sobre o papel do Estado capitalista e também da compreensão do conceito de administração política e da forma como se organizou e se estruturou para responder às novas funções econômicas e sociais, dedicamos a maior parte de nossa análise à discussão do modelo de administração política brasileiro, tomando como referência os últimos 60 anos.

Em primeiro lugar, cabe destacar que as funções do capitalismo de Estado nas nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento assumem características distintas e historicamente específicas. É, portanto, nessa perspectiva que o modelo brasileiro deve ser analisado. Como diz Sachs,[3] enquanto nas economias desenvolvidas a intervenção do Estado pode ser orientada para a "regulação do mercado" ou para o "aumento da produção", nos países subdesenvolvidos vai assumir também a função de promotora da "expansão da acumulação do capital".

Desse modo, a compreensão do processo de intervenção do Estado brasileiro na economia está diretamente vinculada à formação do capitalismo nacional. Nesse caso, o Estado assumiu integralmente o papel de "agente do desenvolvimento nacional", sendo forçado a buscar formas de aumentar o nível de poupança interna, ou seja, ampliar a disponibilidade de capital para garantir o nível de investimento, com o objetivo de assegurar as condições básicas que impulsionariam e dariam consistência ao processo de industrialização.

Em outras palavras, o setor estatal brasileiro, além de investir diretamente na criação da infra-estrutura mínima necessária e nos setores estratégicos, foi forçado ainda a apoiar o setor privado *através da liberação de subsídios, incentivos fiscais e de outras formas de transferência de recursos públicos, tentando assim capacitar o setor privado a autofinanciar seus projetos.*

Dessa forma, com a transição do modelo agrário exportador, prevalecente até os anos 30, para o modelo de "substituições de importações", assistimos a um processo intenso e crescente de mudanças institucionais e organizacionais que tinham por objetivo adequar a administração pública ao seu novo papel. Logicamente, esse esforço só foi possível a partir da articulação de novos conceitos da ação estatal no desenvolvimento nacional.

Nossa preocupação maior neste artigo, portanto, foi fazer uma revisão conceitual da ação estatal e do modelo de administração política predominante no país no período em análise.

[3] Sachs, Ignacy. *Capitalismo de Estado e subdesenvolvimento.* Petrópolis, Vozes, 1969.

2. *Desenvolvimento capitalista e mudanças nos padrões produtivo-organizativos do setor público*

Na concepção de Smith[4] e seguidores não haveria relação entre o desenvolvimento das forças produtivas e o Estado, porque a associação e a ampliação das funções do governo no domínio econômico seriam fatores obstaculizadores do próprio desenvolvimento. Essa predição smithiana não se confirma e o que se verifica de fato é uma forte solidariedade entre o Estado e os agentes econômicos (sociedade civil), em cujo processo fica estabelecida uma relação de causalidade: ou seja, à medida que as sociedades vão-se tornando complexas, passam a exigir do Estado formas ampliadas e sofisticadas de regulamentação, controles e instrumentos de sustentação de base produtiva; de igual modo, a ação estatal multissetorializada passa a ser importante elemento impulsionador e dinamizador do sistema econômico.

Nesse sentido, o que se observa historicamente é que os padrões produtivos e organizativos do Estado têm-se alterado significativamente nos últimos 100 anos, particularmente após 1930. Essa mudança na natureza da produção e da estrutura organizativa está vinculada ao aumento quantitativo (e diversificado) da sua intervenção na economia e às fases do próprio desenvolvimento capitalista.

Inicialmente, na fase do capitalismo concorrencial, a produção de bens e serviços ou as despesas governamentais estavam mais vinculadas à esfera de circulação. Isso quer dizer que o Estado tinha uma ação mais administrativa que produtiva; assim, a intervenção maior se dava através de mecanismos como as políticas fiscal, aduaneira e cambial, creditícia, legislação protetora da indústria nascente, subvenções, compras públicas etc.

Entretanto, na fase do capitalismo mais avançado, apesar de esses mecanismos e instrumentos estarem mais ampliados e sofisticados, é no circuito da produção que a ação estatal e a alocação de recursos estão mais concentradas, principalmente na implantação da infra-estrutura e na produção de bens de demanda intermediária (insumos básicos) e final (bens de consumo privado).[5]

Um elemento importante nessa análise é perceber que esse processo de intervenção desenvolve-se dialeticamente, pois, paralelamente aos novos padrões produtivos exercidos pelo Estado, verifica-se que os padrões assumidos anteriormente são substituídos pela iniciativa privada. "Isto significa que, da mesma maneira que em dado momento histórico o Estado capitalista assume uma ação produtiva de vanguarda (isto é, ocupando os espaços ainda não ocupados pelo setor privado) ou mesmo substitutiva (isto é, desenvolvendo atividades que antes se restringiam exclusivamente ao campo privado), o setor privado substitui a atividade estatal; logicamente que, nesse instante, em condições bem mais

[4] Smith, Adam. *Riqueza das nações*. São Paulo, Abril Cultural, 1982. Série Os Economistas.

[5] Essa suposição é válida enquanto generalização que procura caracterizar a produção pública do Estado capitalista; na análise de cada Estado *per se* podem-se verificar situações diferentes dessa hipótese mais geral. Os casos da Europa e dos países periféricos mais importantes se aproximam dessa generalização, porém não sucede o mesmo em relação aos EUA, por exemplo.

favoráveis.[6] Deriva daí, então, que, dentro do processo de intervenção na esfera econômica, os novos padrões produtivos assumidos pelo Estado estão sendo constantemente recriados, no sentido de que este se adapte sempre às novas exigências do processo de desenvolvimento capitalista".[7]

Por outro lado, vale ressaltar que as mudanças históricas verificadas no processo de intervenção provocaram três importantes alterações na natureza da ação estatal. Em primeiro, destaque-se a *ampliação das funções governamentais*. O Estado que antes atuava dando suporte às relações de produção, através do aparato jurídico-policial, do sistema de segurança externa e do apoio tributário-cambial, depois, além de ampliar esses mecanismos, passa a atuar diretamente na organização da produção — seja na produção de mercadorias e de bens e serviços públicos de natureza social (a montagem do *Welfare State*), seja na intermediação financeira, para a garantia de financiamentos de longo prazo aos projetos produtivos.

A segunda está relacionada com a remodelação da estrutura organizacional do setor público, prefigurada pela modernização (incorporação de novos padrões tecnológicos) e ampliação dos aparelhos de Estado (surgimento de novos ministérios/secretarias, departamentos, autarquias, fundações, empresas estatais etc.) com atribuições amplamente definidas.

A terceira diz respeito à divisão institucional do trabalho dentro do setor público, como forma de o Estado atender às exigências emanadas dos novos padrões produtivos assumidos e do próprio desenvolvimento. Esse processo de divisão do trabalho dentro do setor público fica mais visível quando se percebe que determinados gastos estão associados a um certo tipo de organização. Por exemplo, nota-se claramente que a administração centralizada tende a concentrar cada vez mais os seus gastos nas atividades tradicionais de governo (defesa externa e segurança interna, administração geral, justiça etc.). Enquanto isso, a administração descentralizada, configurada nas autarquias e fundações, fica mais responsável pelos recursos alocados na produção de P&D e constituição do *Welfare State* (educação superior, centros científicos e tecnológicos, serviços de saúde e previdenciários etc.). Um terceiro segmento seria formado pelas empresas estatais, especializadas na produção de serviços de infra-estrutura e na produção de mercadorias (transporte, energia, telefonia, água e saneamento, insumos básicos, bens de capital, automóveis, aviões etc.). Conforme observado acima, em muitas situações o sistema bancário-financeiro encontra-se nas mãos do Estado.

[6] Nota-se, por exemplo, que o processo de privatização de empresas estatais no Brasil está-se dando em condições bem mais favoráveis para o setor privado do que quando as mesmas foram estatizadas; eram empresas deficitárias, e a motivação para estatizá-las foi dada ou como forma de recuperar o capital emprestado pelos bancos oficiais ou pela importância estratégica do projeto no contexto da economia nacional e regional.

[7] Santos, Reginaldo Souza. Mudanças nos padrões produtivo-organizativos, a divisão institucional do trabalho e o processo alocatório de recursos no Estado capitalista — uma referência ao caso da Bahia. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, *17*(4): 40-94, out./dez. 1983. (Ver p. 70.)

Certamente que essa análise se insere num quadro geral do processo de inserção do Estado na dinâmica econômica e social, da ampliação de seus aparelhos e da conseqüente divisão institucional do trabalho dentro do setor público. Por essa razão, tanto o modo de inserção quanto as formas específicas de organização da produção tendem a variar de acordo com as situações concretas de cada Estado capitalista.

3. *Industrialização e o Estado: desenvolvimento de um setor público moderno*

Embora, de maneira geral, o Estado venha tendo participação decisiva no desenvolvimento das relações capitalistas de produção, acredita-se que esse papel tenha importância ainda maior quando se trata de determinados países da periferia — e o caso brasileiro parece-nos bem característico. Diferentemente do que ocorreu na Europa, entre nós é o Estado que assume toda a liderança do processo de constituição do capitalismo industrial. Esse fato, por si só, já explica o porquê de o setor público brasileiro ter uma dimensão tão ampla no contexto econômico, administrativo e social, o que agora desperta a animosidade da corrente chamada de neoliberal.

Por conta dessa discussão ampla do setor público brasileiro, a análise acerca das funções e do desempenho da administração pública torna-se bastante complexa, principalmente quando se considera que estamos num contexto federado, com três instâncias de poder (federal, estadual e municipal) e com autonomia relativa de gerenciamento da produção pública.

Por isso, acreditamos que a análise ficará facilitada com a divisão em dois grandes períodos: um compreendendo os anos de 1930-66 e outro incluindo os anos a partir de 1967.

3.1 1930-66 — desenvolvimento e limites de atuação do setor público brasileiro[8]

Apesar da existência de um Estado nacional e de uma concepção de federação antes de 1930, só a partir dessa época é que teremos entre nós um setor público engajado num projeto de mudanças estruturais e de constituição do capitalismo industrial. Não obstante a instituição formal do federalismo, na prática ficava evidente a fragilidade desse princípio político-administrativo. Por isso, a administração da produção pública nesse período passa a ser uma prerrogativa quase que exclusiva do Estado nacional. Essa é a principal característica da administração política brasileira nessa fase.[9]

[8] Estabelecemos que o ano de 1966 seria o limite desse macroperíodo porque nos parece claro que o modelo de gestão da produção pública concebido a partir de 1930 só se esgota e é reformulado no âmbito das reformas financeiro-bancária, administrativa e tributária (que passam a ter vigência a partir de 1967) que estavam contidas no Paeg - Plano de Ação Econômica do Governo (1964-66).

[9] Talvez as exceções fiquem por conta de alterações setoriais de estados mais desenvolvidos (como Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo) e da singularidade da Bahia, quando cria a CPE e concebe o bem-estruturado e ousado programa Fundagro, a partir da segunda metade dos anos 50.

O projeto econômico das forças que tomaram o poder em 1930 era fazer a industrialização do Brasil, em cujo processo o papel do Estado seria decisivo, particularmente porque o capital nacional não possuía magnitude para a alavancagem e o capital dos países mais desenvolvidos passava por uma crise de realização muito aguda.

Decidido que o papel de locomotiva seria exercido pelo Estado, ainda assim os projetos de investimentos pesados não foram implementados imediatamente — até porque o Estado se encontrava fragilizado em razão de ter que socorrer o setor exportador, o lado dinâmico da economia brasileira. Por essa razão, por mais paradoxal que possa parecer, a política do Estado rumo à industrialização começa exatamente pelo projeto de modernização dos segmentos do setor agropecuário.[10]

Com essas dificuldades iniciais, as políticas mais efetivas ocorreram no campo administrativo, onde o governo desenvolveu uma série de projetos visando a reformulação dos aparelhos de Estado, na tentativa de capacitá-lo a implementar os grandes programas de investimentos — algo impossível de ocorrer tendo-se por base a estrutura vigente, que correspondia aos interesses oligárquicos e os refletia. Essas mudanças na estrutura administrativa foram feitas ao longo de todos os anos 30. As mais destacadas foram: a criação do Instituto Brasileiro do Café (IBC), do Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA), do Instituto de Cacau da Bahia (ICB), do Conselho Federal de Comércio Exterior (na verdade um órgão de formulação de políticas econômicas), do Conselho Nacional de Petróleo (CNP), do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) etc.[11]

Com esse novo realinhamento das estruturas organizativas e administrativas dos aparelhos do Estado foi possível iniciar os anos 40 com grandes projetos de investimento, explicitados em programas tais como a Vale do Rio Doce, a Fábrica Nacional de Motores, a Companhia Nacional de Álcalis, a Companhia Hidrelétrica do São Francisco, a Companhia Siderúrgica Nacional (o mais expressivo de todos), entre outros. Tudo isso ocorreu nos primeiros cinco anos da década de 40, pois, com a saída de Vargas da Presidência (em 1945) e a ascensão de Dutra, o projeto de

[10] Para um melhor entendimento desse ponto ver, entre outros, os seguintes trabalhos: Draibe, Sônia. *Rumos e metamorfose — Estado e industrialização no Brasil: 1930/1960.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985; Ianni, Octávio. *Estado e planejamento econômico (estrutura social e industrialização no Brasil).* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1965; Skidmore, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castello.* Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1974; Wahrlich, Beatriz. O Governo Provisório de 1930 e a reforma administrativa. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 9 (4): 5-68, out./dez. 1975; Santos, Reginaldo Souza. Breves notas sobre a política agropecuária brasileira: do planejamento por produto ao planejamento global. *Revista de Administração Pública.* Rio de Janeiro, FGV, 23(2): 39-53, abr./jun. 1989.

[11] Como o Estado assumiu a responsabilidade da coordenação do projeto de industrialização era evidente que as transformações teriam que ser mesmo profundas, como afirma Ianni: "Assim, nos anos de 1930-45, o governo federal criou comissões, conselhos, departamentos, institutos, companhias, fundações e formulou planos. Além disso, promulgou leis e decretos. E incentivou a realização de debates, em nível oficial e oficioso, sobre os problemas econômicos, financeiros, administrativos, educacionais, tecnológicos e outros. As medidas adotadas pelo governo alcançaram praticamente todas as esferas da sociedade nacional. Tratava-se de estudar, coordenar, proteger, disciplinar, reorientar e incentivar as atividades produtivas em geral". Ianni, O., op. cit. p. 35-6.

industrialização é praticamente paralisado e só retomado com a volta de Vargas ao poder em 1950.[12]

O retorno de Vargas ao poder (agora através de eleições diretas) e a eleição de JK para a Presidência da República, em 1956, vão transformar a década de 50 nos melhores anos de todo o processo de industrialização brasileira, iniciado em 1930. De início Vargas procurou recuperar o tempo perdido e passou a implementar projetos complementares àqueles já consolidados durante o seu primeiro período de governo. Isso sucedeu com a criação da Petrobrás, com a montagem de uma infra-estrutura de transportes e energia e com a criação dos bancos de desenvolvimento (BNDE e BNB). Com a criação desses bancos, aliada à existência do Banco do Brasil e da Caixa Econômica Federal, pensava-se na estruturação de um sistema de financiamento forte e profissionalizado, portanto fora dos esquemas antigos e esgotados (centro no sistema fiscal), incapazes de alavancar recursos na medida requerida pelos novos projetos numa fase avançada do processo de industrialização.

De 1961 a 1964, particularmente no período Jango, a instabilidade política impunha obstáculos ao aprofundamento do processo de industrialização, principalmente porque naquele momento é que se passou a discutir a implementação de mecanismos que permitissem que os frutos do crescimento econômico chegassem também ao trabalhador.

A instabilidade política foi resolvida mediante um golpe militar; a econômica, através da implementação de um rigoroso programa de ajuste concebido pelos ultra-ortodoxos Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões. As bases desse programa estavam centradas num tripé de reformas: a) administrativa, que através do Decreto-lei nº 200 montava um sistema de controle centralizado; b) financeira, que visava criar um sistema financeiro em condições de financiar as famílias nas compras a crédito (as financeiras surgem com certo ímpeto nessa época); e c) tributária, que visava criar as condições de financiamento do setor público com recursos não-inflacionários.

Vale ressaltar, entretanto, que todo o esforço de modernização visava um único objetivo: consolidar o projeto de industrialização da economia brasileira. Por essa razão os vetores da modernização administrativa indicavam dois caminhos: um direcionado para a capacitação de pessoal, através da instituição do sistema de mérito — a cargo do DASP —, e outro voltado para a montagem de aparelhos que levassem a cabo os projetos produtivos a cargo do Estado e fora dos esquemas da administração centralizada. Essa concepção possibilita a expansão das empresas estatais.

Fica evidente que esse é um período bem marcante da administração política brasileira, e apresenta as seguintes características. Primeiro, o governo federal

[12] Esse estancamento do processo de industrialização tinha mais a ver com as questões político-ideológicas do que mesmo com dificuldades maiores no plano econômico-financeiro. Na verdade, a penalização dos programas de investimento era uma forma de a corrente neoliberal (então no poder e baseada na livre iniciativa, apoiada pelo capital internacional) se contrapor à corrente nacional-desenvolvimentista, que defendia um processo de industrialização capitaneado pelo Estado. (Será que naquelas circunstâncias os neoliberais imaginavam que os EUA pudessem fazer um plano Marshall para a periferia, como compensação pelo esforço de guerra e pela preservação do espaço das infiltrações de ideologias comunistas?)

assume praticamente sozinho todo o esforço de modernização; as relações com estados e municípios — quando fora dos interesses do projeto nacional — se davam na base da troca de favores políticos. Segundo, a problemática regional parecia ser resolvida pela integração dos mercados; só no final do período é que esta concepção é refeita e se pensa na instituição de uma agência para cuidar de questões específicas — daí a criação da Sudene em 1960.[13] Terceiro, não havia no escopo das políticas maiores preocupações com a problemática social. Salvo a Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, e projetos esporádicos na área de habitação, nada mais indicava algo que pudesse se comparar a uma política mais abrangente voltada para o bem-estar social — nas áreas de saúde, habitação, previdência, saneamento, lazer etc. Só se pensa em uma política mais sistematizada já no final do período, no tumultuado governo João Goulart, com a concepção do Plano Trienal. Sequer uma política de emprego foi elaborada antes desse momento. Quarto, muito embora o Estado não tenha orquestrado nessa fase o chamado *Welfare State*, do ponto de vista do padrão produtivo mais geral os limites quantitativos da intervenção se consolidam durante o período da própria industrialização; portanto, não procede a análise dos conservadores dando conta de que o processo intervencionista se exacerba no pós-1964. Se os indicadores macroeconômicos indicavam uma expansão da participação relativa do Estado no produto, isso decorria mais do fato de o Estado deter setores estratégicos que determinavam a dinâmica da economia, do que mesmo da estatização na margem, fruto do fracasso de projetos privados como a Mafersa, a Caraíba Metais etc. No entanto, essas áreas próprias da administração pública brasileira, que deixaram de ser industrialização, vão ser retomadas no período seguinte, inclusive mediante uma articulação com estados e municípios.

3.2 1967-88: reforma e centralização administrativa e financeira[14]

Se no período anterior ficam alterados e demarcados o novo padrão da produção e os limites da atuação do Estado, nesse período subseqüente o que vai merecer destaque é a capacidade de gestão do Estado para conduzir a bom termo um leque amplo da produção social de bens e serviços, agora sob a sua responsabilidade.[15]

[13] Associando-se a primeira e a segunda características, analisa-se que, muito embora existisse uma forte tendência centralizadora em razão do caráter autoritário do Estado, havia, na verdade, poucas chances concretas para a administração política brasileira avançar para um modelo de gestão voltado para a descentralização — compartilhado pelos poderes regional e local. As condições econômicas desses poderes não permitiam qualquer iniciativa semelhante à do poder central. A busca de associação tentada pelo poder regional (vide o caso da Bahia em Santos, Reginaldo Souza & Oliveira, José Carlos Souza de. Notas preliminares sobre o padrão de intervenção do estado da Bahia — 1956/1980. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, FGV, 22(2), abr./jun. 1988) não se efetiva, tendo em vista que a União avaliava que o projeto nacional não podia ser compatibilizado com os interesses regionais ou locais. Este só seria implementado na etapa posterior à constituição do capitalismo industrial brasileiro.

[14] Esta subseção e a seção 5 baseiam-se no trabalho: Santos, Reginaldo Souza. Crise financeira: situação financeira municipal e gestão de serviços públicos. *Revista Veracidade*. Salvador, BA, *1*, out./dez. 1991.

[15] Conforme já observado anteriormente, a conformação de um novo padrão produtivo e organizativo do setor público brasileiro se define plenamente com a maior sistematização da política social — a

Embora seja verdade que a centralização administrativa e financeira (decorrente do autoritarismo político instalado a partir de 1964) descaracterizou o federalismo brasileiro, também não deixa de ser verdade que foi nesse período que se procurou estabelecer uma relação mais estreita entre União, estados e municípios na gestão da produção pública.

Nesse sentido, o que parece mais relevante na análise da administração política brasileira no período recente é a avaliação das relações intergovernamentais, tomando como base as variáveis financeiras e o desequilíbrio regional, pois esses foram condicionantes que conformaram o padrão de produção e de gestão nos anos recentes. A crise mais geral do setor público tem impedido o desenvolvimento de uma produção pública minimamente adequada. Dessa maneira, retomar os fundamentos das reformas do período 1964-66, seus desdobramentos e as mudanças introduzidas na Constituição federal de 1988 é um importante passo para a compreensão das possibilidades e limites do desempenho futuro da gestão pública, particularmente das gestões estaduais e municipais localizadas nas regiões menos desenvolvidas.

3.2.1 A reforma de 1967 e seus desdobramentos

Nos anos iniciais de vigência da reforma de 1967, os dois primeiros objetivos são plenamente cumpridos. No período 1968-73, por exemplo, pôde-se observar taxas de crescimento da receita tributária que alcançaram em média 15% ao ano, enquanto que a expansão do PIB foi de 12% ao ano. Esse crescimento espetacular, além de propiciar freqüentes superávits no orçamento fiscal para um financiamento mais adequado do setor público, possibilitou também à União a folga fiscal necessária para a utilização do sistema tributário como instrumento de política econômica e norteador do processo de crescimento.

O sucesso da reforma em relação aos interesses econômicos não foi o mesmo diante das questões sociais e regionais. Do ponto de vista da distribuição regional, houve uma tentativa inicial de se resgatar o federalismo fiscal, ainda que sob a camisa-de-força do autoritarismo político e administrativo. Isso era visível através da criação dos fundos de participação dos estados e municípios, constituídos de 20% da arrecadação do imposto de renda (IR) e do recém-criado imposto sobre produtos industrializados (IPI). Também fazia parte do sistema a partilha da arrecadação proveniente dos impostos únicos, igualmente criados no bojo da reforma. Entretanto, a partir de 1969 essa solidariedade começou a ser desfeita quando o governo federal unilateralmente impôs uma mudança constitucional que permitiu a redução à metade dos fundos de participação dos estados e municípios — de 20 para 10% da arrecadação dos IR e IPI.

A desaceleração econômica que ocorre a partir de 1974 e as novas necessidades do setor público esgotam a potencialidade do formato tributário desenhado em 1966.

partir da criação do BNH —, a maior cobertura da presidência, a criação das regiões metropolitanas e, mais recentemente, com as políticas compensatórias na área da alimentação.

O processo de deterioração da estrutura de financiamento do setor público começa com a redução da liquidez do mercado financeiro internacional, que impõe, de imediato, às autoridades monetárias a obrigatoriedade de absorver grande parte dos encargos financeiros da dívida externa.[16]

Internamente, começa a se observar a ampliação dos gastos tributários (decorrente da ampliação dos incentivos e isenções fiscais) e uma desaceleração nos níveis de arrecadação. Esses fatores combinados vão potencializar o déficit público, que, impulsionado pela escalada inflacionária, irá autonomizar-se em relação às suas causas primárias.

Esse período de desaceleração econômica também coincide com a fase de abertura política, que revigora as práticas democráticas e permite maior explicitação das demandas sociais. No curso da abertura, o governo nacional sofre fortes pressões dos estados e municípios: primeiro por uma revisão dos critérios de partilha; depois, por uma reforma tributária. Porém, a vulnerabilidade das contas federais impediu a principal pretensão desses níveis de governo; o máximo conseguido foi escalonar no tempo a recuperação dos fundos de participação e ampliar o volume das transferências negociadas, além de facilidades na liberação de recursos de empréstimos pelas agências federais.

Não tendo mais as condições políticas para empreender uma reforma tributária sem descentralizar parte considerável da renda fiscal, o governo federal optou por ajustes na margem, consentâneos com a política mais geral de ajustamento econômico. Disso decorre o aumento da contribuição da Previdência, a criação do Finsocial e um aumento vigoroso do imposto de renda, particularmente da tributação na fonte — que em 1973 representou 13,6% da receita tributária federal, chegando a 43,1% em 1985. Em certa medida o aumento da contribuição à Previdência e a criação do Finsocial revelam alternativas da União para financiar suas contas com recursos que estavam fora dos esquemas de partilha.

O agravamento da recessão nos primeiros anos 80 começa a reduzir o potencial de ganhos da União (fruto dos ajustes na margem) e a sua capacidade de negociação casuística com os estados e municípios, mediante facilidades para a rolagem da dívida mobiliária e a concessão de recursos a fundo perdido. Diante desses obstáculos, depositavam-se as esperanças de uma reforma tributária na sucessão presidencial, sempre uma bandeira em prol do resgate do federalismo e da justiça social. Mesmo com a eleição de um civil com amplo acordo político não foi possível fazer de imediato a tão sonhada reforma tributária. Pôde-se apenas fazer possível uma articulação em torno de uma minirreforma (Emenda Passos Porto, em 1985), que ampliou os recursos dos fundos de participação e consolidou o processo de *desvin-*

[16] Essa absorção dos custos financeiros da dívida externa tem origem nos depósitos de projetos, representados por dívida externa privada honrada junto ao Banco Central, mas não saldada no exterior. E também na deterioração das condições financeiras das estatais — decorrente da forma como foram levadas a captar recursos no exterior — e na dificuldade de estados e municípios de honrarem os pagamentos internacionais que foram assumidos pelo governo federal, através do aviso G-B 558 e MF 30.

culação de recursos, dando maior liberdade às unidades federadas na administração financeira dos recursos tributários.

Em verdade, dada a gravidade da situação econômica e social, as discussões iniciais sobre as reformulações das estruturas fiscais e financeira do país foram marcadas por muitos e urgentes desafios: a) como combater o déficit, diagnosticado como causa primária da inflação, num momento de profunda recessão? b) como enfrentar o quadro da indigência social em condições de profunda debilidade fiscal do Estado? c) como procurar estabelecer um verdadeiro federalismo fiscal num instante em que a União vive a sua pior crise? d) como se instituir ganhos tributários sobre a riqueza em condições políticas em que a elite debita ao Estado os males de toda a crise?

3.2.2 A estrutura da reforma tributária de 1988

É nesse contexto que, em 1988, surge o novo sistema tributário nacional. Se comparada àquelas de 1946 e 1966, a reforma de 1988 foi a mais amplamente discutida, inclusive com o Congresso Constituinte, recebendo previamente várias propostas de reforma.[17] Todo esse debate e participação tinham o objetivo de transformar o novo sistema tributário num instrumento capaz de resolver questões vitais, como a distribuição de renda, melhor distribuição de encargos entre as esferas do governo, redução do déficit público, entre outras. Apesar do encaminhamento dessas questões, o Congresso Constituinte, em razão de sua multivariada composição ideológica e regional,[18] foi incapaz de discuti-las apropriadamente, frustrando pelo menos aqueles engajados nas discussões que antecederam os trabalhos constituintes.

Uma característica visível no novo sistema tributário nacional é a tendência a uma distribuição de renda mais favorável a estados e municípios. Isso fica claro não só porque aumenta o número de impostos à disposição daquelas esferas de governo, como também em função de modificações importantes ocorridas no campo da incidência de determinados impostos, fato que lhes concede maior potencial de arrecadação.

Nota-se, pela análise da estrutura, que a União perde cinco rubricas de impostos, que irão fazer parte da base de incidência do ICM. São eles: os impostos únicos sobre energia elétrica, minerais, lubrificantes e combustíveis e os impostos sobre serviços de comunicações e transportes. Dos chamados impostos geradores de receitas, a União fica apenas com dois (IR e IPI), pois os demais (importação, exportação e operações financeiras) são impostos mais úteis para se fazer política econômica.

[17] O Congresso Constituinte recebeu como subsídios várias propostas de reforma, sendo as mais importantes as chamadas propostas Afonso Arinos e do Ipea.

[18] Sobre os aspectos políticos da questão tributária na Constituinte ver a pesquisa coordenada por Natermes G. Teixeira, *A reforma tributária nos trabalhos constitucionais: do quadro atual ao projeto de sistematização*. O que se constata é que os aspectos ideológicos se subordinaram aos aspectos fisiológicos e corporativistas nas questões fundamentais relativas ao Novo Código Tributário Nacional.

Por outro lado, os estados e o Distrito Federal passam a incorporar o imposto sobre transmissão *causa mortis* e doações, além de ter o ICM ampliado com a incidência sobre combustíveis e lubrificantes, energia elétrica e prestação de serviços de transportes e comunicações. Ainda é facultada aos estados e ao Distrito Federal a cobrança de um adicional de até 5% do que for pago à União por pessoas físicas ou jurídicas, domiciliadas nos respectivos territórios, incidente sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital.

Do ponto de vista institucional, se o grande perdedor parece ser a União, não resta dúvida que os maiores beneficiados são os municípios, pois mantêm a estrutura anterior, acrescida de dois novos tributos: transmissão *inter vivos* de bens imóveis e vendas a varejo de combustíveis e lubrificantes, exceto óleo diesel.

Se na distribuição das competências tributárias é clara a tendência descentralizante, mais consolidada fica quando é analisada a estrutura da partilha de recursos.

Além da partilha implícita na distribuição de competência em função da transferência de impostos ou criação de novos no âmbito dos estados e municípios, as mudanças mais significativas se expressam no aumento dos percentuais constitutivos dos fundos de participação dos estados e municípios (formados pelo IR e IPI), que passam de 33% (em 1988) para 44% (em 1993), quando se completam os efeitos da reforma. Outra modificação importante do ponto de vista dos municípios é a passagem de 20 para 25% na participação do ICMS, principalmente porque esse imposto passou a ter uma base de incidência bem mais ampla, decorrente da incorporação de impostos federais. No caso do ITR, cuja receita era arrecadada pela União e transferida integralmente para os municípios, na nova sistemática apenas 50% ficam com os municípios, enquanto os 50% restantes são apropriados pela União. O quadro dos recursos partilhados se completa com a constituição de um fundo de compensação composto de 10% da arrecadação do IPI, que será distribuído de acordo com a participação de cada estado no total das exportações. Porém, o Tesouro estadual não é o único beneficiário, pois, do montante, 75% ficam com os estados e os 25% restantes com os municípios.

A análise-síntese dessa nova estrutura de competência e partilha indica que a tentativa de ampliar a competência tributária dos estados e municípios visou simplificar o sistema de partilha de imposto entre as esferas de governo. No atual sistema, o que ficou de significativo foram as partilhas decorrentes do IR/IPI e do ICMS, sendo que os dois primeiros têm um forte caráter redistributivo.

Sabia-se de antemão que a sistemática de cobrança e repartição dos recursos do antigo sistema tributário seria profundamente alterada, favorecendo os estados e municípios em detrimento da União. Essa seria a maneira de reparar a iniqüidade do Código Tributário até então vigente. Entretanto, como a União vivia em meio a uma crise profunda em suas finanças, a expectativa era de que a descentralização de recursos viesse acompanhada também da passagem de alguns encargos para a competência das esferas inferiores. Essa expectativa não se confirmou até o momento.

3.2.3 A crise e a Constituição de 1988: os condicionantes do desenvolvimento das administrações estadual e municipal

O pior desempenho da produção pública, em todos os níveis do governo, ocorreu durante os anos 80 e nesse início dos 90. Ao invés de uma política expansionista, como ocorreu no período de 50 anos de industrialização, o governo adotou uma política de ajuste recessivo pretendendo conter o processo inflacionário e evitar crises de grandes proporções no balanço de pagamentos.

A recessão, sem êxito nos objetivos, reduziu a capacidade produtiva da economia e da arrecadação de impostos, potencializando a crise financeira do setor público brasileiro. Essa arrecadação menor não só inviabilizou a continuidade de projetos pretéritos como também impossibilitou novos investimentos necessários ao atendimento de novas demandas da sociedade.

De igual modo, essa redução nas despesas não favoreceu muito o ajuste nas contas públicas, particularmente no que diz respeito ao corte de gastos no consumo corrente. Essa pouca efetividade decorreu do fato de a sociedade necessitar e desejar um consumo mínimo de serviços públicos; disso deriva a noção de que certos tipos de gastos estatais são incomprimíveis. Nesse sentido, o corte nas despesas de consumo só é possível na margem. Sendo impossível o corte no gasto de consumo, a via alternativa para equilibrar o orçamento seria impor redução na rubrica investimento. "No entanto, teoricamente a redução dos investimentos públicos só será socialmente desejável caso o patrimônio social (na forma de prédios escolares, portos, pontes, estradas, equipamentos urbanos etc.) seja transferido à exploração privada mediante o ressarcimento dos investimentos pretéritos realizados pelo Estado. Caso contrário, a simples redução desse item de despesa pode suscitar a deterioração do patrimônio social, sem conseqüências positivas sobre as contas públicas e a dinâmica da economia."[19]

Além disso, sublinhe-se também como elemento obstaculizador do equilíbrio das contas públicas os encargos financeiros da dívida. Como a década de 80 foi um período de inflação alta, os encargos financeiros terminaram por se constituir num fator incrementador do próprio déficit, tornando-o autônomo em relação às suas causas primárias — desequilíbrio do orçamento fiscal, por exemplo.

O limiar dos anos 90 coincide com a mudança de governo. Até aqui as sucessivas políticas de desestatização do governo ainda não lograram o objetivo de fazer baixar a inflação e possibilitar a retomada dos investimentos. Inicialmente, a proposta de política econômica pretendia sair da crise mediante medidas moralizadoras, com a redução dos gastos correntes do Estado (através da demissão de funcionários públicos e da venda de ativos públicos) e uma dura política fiscal (visando aumentar os recursos disponíveis do governo) e monetária (com o confisco dos ativos financeiros monetários e não-monetários). A continuidade dessa política tem aprofundado a recessão com um duplo efeito negativo sobre as contas públicas: por um

[19] Santos, Reginaldo Souza (coord.) et alii. *Políticas públicas: análises e perspectivas*. Salvador, Universitária Americana, 1991.

lado, a recessão amplia o desemprego, reduzindo o potencial de arrecadação; por outro lado, faz elevar as despesas por conta dos programas de assistência e previdência, devido ao aumento do número de desempregados e da redução dos salários reais.

Vale ainda ressaltar que as conseqüências dessa política não se esgotam no âmbito federal. Não obstante a criação, na Constituição de 1988, de mecanismos que asseguram maior autonomia às unidades subnacionais e o restabelecimento do federalismo brasileiro, ainda assim a política de estabilização macroeconômica e a busca do equilíbrio das contas do governo federal têm forte rebatimento nos estados e municípios e isso, com certeza, condicionará o processo de administração de políticas públicas nesses níveis de governo. Por essa razão, alguns desses elementos condicionadores devem ser explicitados, a fim de chamar a atenção dos governantes estaduais e, sobretudo, municipais para a necessidade de adequar as suas ações num quadro de restrições.

A Constituição de 1988 sem dúvida internalizou o sentimento de maior autonomia administrativa e financeira dos estados e municípios, restabelecendo com isso os princípios federativos. Isso fica visível tanto no sistema tributário quanto na sinalização da possibilidade de descentralização das atividades a cargo da União; porém, é mais apropriado implementar essa descentralização através dos níveis inferiores de governo. Conforme já sublinhado, muito embora os efeitos diretos da reforma tributária só estejam plenamente consolidados em 1993, ainda assim as primeiras estimativas indicam que os estados e municípios, que antes retinham, respectivamente, 37,2 e 18,2% do total arrecadado, passarão a deter 40,7 e 22,8%. Porém, os primeiros dados referentes à distribuição efetiva dos recursos tributários parecem indicar que essas estimativas não se confirmarão. Mas subsistem ainda os efeitos indiretos determinados pela dinâmica da economia e por uma boa administração tributária. Isso se configura com a ampliação da base tributária do ICMS e o adicional de 5% do imposto de renda devido à União (no caso dos estados), com a instituição do imposto sobre venda a varejo de combustíveis e a possibilidade de aplicação do princípio da progressividade no IPTU (no caso dos municípios).

De outro lado, no plano administrativo-alocativo, muito embora a Constituição tenha-se mostrado conservadora, ainda assim o governo federal vem implementando ações para passar às mãos de estados e municípios aquelas atividades que apresentam melhores resultados quando implementadas por esses níveis de governo. Ressalte-se que esse não é um processo pacífico, pois envolve questões de natureza política, institucional e técnica — conforme ver-se-á mais adiante.

Essa situação foi favorável nos primeiros dois anos. Em 1989, além de ser o ano inicial de vigência da reforma, a economia cresceu. Em 1990, mesmo tendo o PIB decrescido em cerca de 4%, os efeitos da descentralização estavam mais ampliados, e ainda se contava com situações conjunturais favorecidas pelo Plano Collor I.

A partir de 1991, no entanto, mesmo a reforma tendo entrado numa fase de consolidação plena, os seus resultados vêm sendo contrabalançados pelos efeitos negativos resultantes da recessão econômica que se aprofunda.

Numa perspectiva de curto e médio prazos, a capacidade alocativa das unidades subnacionais se encontra bastante restringida, pelas seguintes razões: a) do lado dos

recursos, pela diminuição dos níveis de arrecadação própria e de transferências, principalmente aquelas decorrentes do FPE e do FPM, fundos formados por impostos sensíveis ao ciclo econômico, como é o caso do IPI e o IR; b) do lado dos gastos, pelas pressões dos custos financeiros da dívida e também pelas pressões decorrentes dos novos encargos que serão repassados pelo governo federal aos estados e municípios (e que figuram no projeto denominado Operação Desmonte), além da cobrança da dívida que a União está fazendo a estados e municípios.

Certamente que essas restrições não alcançam a todos linearmente. Existem aquelas situações em que os impactos recessivos sobre o nível de gastos são menos intensos (particularmente no caso dos municípios), seja em razão de concentrarem um nível elevado de atividades produtivas, seja em razão de terem uma base de despesa não muito elevada — este último aspecto favorecido pelo ajuste imposto ao setor público via demissões, corte nos investimentos etc. (motivado pelo ideário do neoliberalismo) a partir da segunda metade dos anos 80.

De outro modo, se preservada a descentralização financeira assegurada no sistema tributário de 1988, numa perspectiva de longo prazo a capacidade alocativa das unidades subnacionais pode-se mostrar muito mais favorável do que a verificada nas circunstâncias atuais. Ainda assim não será tão favorável nos momentos iniciais da recuperação econômica, visto que o longo período de crise não só está reduzindo a capacidade de oferta de bens e serviços públicos, como também vem sucateando parte considerável do patrimônio social. Assim sendo, a recuperação e a produção de nova infra-estrutura para o atendimento da demanda corrente exigirão massas de recursos cada vez mais elevadas. Como ação preventiva, cabe aos governantes locais uma avaliação mais cuidadosa desses cenários e preparar desde logo procedimentos para o enfrentamento da realidade futura.

4. *Conseqüências e críticas à administração política brasileira*

Como já dito antes, a nossa compreensão da administração política está associada, num primeiro instante, à forma pela qual o Estado brasileiro se institucionalizou (reestruturação com modernização e legitimação) e estruturou um modelo de gestão para levar a cabo o projeto de constituição do capitalismo industrial; e, num segundo instante, às reformulações introduzidas no modelo da etapa anterior para modernizar e democratizar as estruturas recém-implantadas do capitalismo brasileiro, em termos da distribuição de renda (inclusive mediante a implantação de um *Welfare State*) e da descentralização da produção pública compartilhada com os poderes regionais e locais.

Reinterpretando. No primeiro momento, inscreve-se o macroperíodo que vai de 1930 a 1966, no qual toda ou quase toda a capacidade de produção capitalista e articulação política a cargo do Estado estava centralizada no governo federal. Não obstante o Estado Novo, o centralismo não decorria do autoritarismo político, era fruto da incapacidade técnico-administrativa dos poderes regionais e locais de articularem instrumentos que pudessem dar uma dinâmica aos espaços da periferia, em consonância com as determinações produzidas no centro. Diante desse fato, pode-se dizer que a centralização da formulação e da produção públicas nas mãos

da União (e, por derivação, a concentração espacial da indústria) decorria e estava em consonância com a necessidade de se construir o capitalismo industrial. Portanto, a administração política do período não continha contradições que pudessem se contrapor à dinâmica do capitalismo.

No segundo momento, inscreve-se o macroperíodo que vai de 1967 a 1984, no qual a administração pública brasileira é marcada por equívocos e contradições, cujas conseqüências presenciamos na profunda crise que vivemos há algum tempo. Se no pós-1967 a administração pública foi capaz de instituir um modelo de gestão que modernizou as estruturas de produção, realização e distribuição do nosso capitalismo (inclusive instaurando uma integração positiva do ponto de vista da produção pública entre a União, os estados e os municípios),[20] por outro lado o autoritarismo político incorporou um tipo de *modernidade conservadora*, que criou obstáculos à própria dinâmica capitalista. Desse modo, esse é um período em que se implanta um modelo de administração política contraditório, pois, ao mesmo tempo que se criavam instrumentos econômicos e administrativos que davam dinâmica à expansão capitalista, o autoritarismo político conservador ia criando "mecanismos" obstaculizadores dessa dinâmica capitalista, responsáveis em grande medida pela crise.

4.1 A homogeneização da produção pública: uma necessidade ou um equívoco?

Na seção 3.2 discutimos o federalismo fiscal e as relações intergovernamentais a partir da reforma tributária de 1967, em cuja análise apenas estava contemplado o cumprimento de seus objetivos, particularmente no que se refere à distribuição intergoverno dos recursos; além disso, foi destacado que a crise impôs forte restrição ao modelo de financiamento da produção pública, a ponto de não ser possível evitar mudanças no sistema tributário que levassem a uma melhor equalização no quadro redistributivo dos recursos.

Aqui, o que objetivamos é interpretar, de forma mais cuidadosa, as conseqüências ainda não muito perceptíveis — e por isso até certo ponto originais — do modelo de gestão da administração política brasileira. E nosso ponto de partida é justamente mostrar que o centralismo nas relações intergovernamentais levou a uma certa homogeneização na produção pública, com resultados desastrosos.

Por homogeneização da produção pública entendemos a vinculação de recursos embutidos no modelo de partilha entre as esferas de governo. A partir disso, verificou-se que a maior parte dos recursos transferidos para estados e municípios estava vinculada a programas específicos — como educação, transportes, energia etc. Assim, a União obrigou que parte do total de recursos vinculados

[20] A substituição da velha Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) por um banco central e a estruturação de um mercado de capitais, a constituição de um sistema financeiro para financiar o consumo privado, o melhor ordenamento jurídico-administrativo do setor produtivo estatal, a modernização do sistema tributário (dando-lhe maior dinamismo e possibilidades de financiamento das políticas públicas e maior potencial na distribuição pessoal e regional da renda) são evidências que comprovam nossa afirmação.

fosse destinada à despesa com investimentos, ficando apenas uma fração para uso livre dos tesouros estaduais e municipais.

Mesmo havendo redução do montante transferido a partir de 1970, ainda assim o crescimento espetacular do PIB brasileiro (particularmente no período de 1967-79) impedia que se verificasse a impropriedade desse modelo. Com a desaceleração do crescimento da renda nacional e o advento da crise (a partir dos anos 80), as unidades subnacionais e as análises correntes se insurgiram contra o chamado *federalismo fiscal*, particularmente no que se refere à justiça da partilha e à forma de gerenciamento. Entretanto, no lugar desse modelo considerado inadequado aos interesses de estados e municípios, notadamente aqueles das regiões pobres, apenas se clamava pela necessidade de reformular o "velho" sistema tributário a fim de ampliar a descentralização dos recursos.

Em verdade, já há algum tempo, e mais ainda nos dias de hoje, essa concepção a respeito do federalismo e da produção pública se revela equivocada e conservadora.

Dessa forma, a administração política brasileira, vista pelo ângulo das relações intergovernamentais, padeceu de um erro lógico, cujas conseqüências ainda não foram devidamente avaliadas. A União não só concentrava recursos, como também controlava todo o processo de decisão e de implementação das políticas públicas.

Poder-se-á dizer que a centralização do poder resultava do autoritarismo político, implantado entre nós a partir de 1964. Entretanto, esse modelo centralizador convinha bastante a alguns segmentos das elites parasitárias nacionais, regionais e locais, pois havia um processo de mão dupla de *legitimação*: tanto das referidas elites, quanto do próprio modelo autoritário e centralizador.

Como já observado, esse modelo revelou-se de certo modo contraditório, pois, embora se verificasse pela primeira vez na história o estabelecimento formal das relações da União com os poderes regionais e locais, visando uma integração melhor no gerenciamento da produção de responsabilidade dos três poderes, essa integração se faz de forma autoritária e centralizada.

O ponto de partida para o entendimento desse processo é, sem dúvida, o novo Código Tributário de 1967, que se dizia modernizador e compatível com as necessidades de expansão capitalista no Brasil, inclusive do ponto de vista da dinâmica da economia regional (com a introdução de mecanismos de incentivos) e das relações intergovernamentais (ao se propor fazer uma partilha sistematizada dos recursos tributários arrecadados no Brasil). É esse aspecto particular contido no novo Código Tributário que vai se constituir no principal elemento para o entendimento da administração política brasileira no macroperíodo de 1967-84.

Caso as condições políticas fossem outras, esse aspecto particular não teria tanta importância na definição e caracterização da administração política. Porém, dado que invariavelmente os golpes políticos têm como um dos aspectos constituidores de sua ideologia a "modernização" das estruturas políticas e econômicas, a principal revisão crítica dos militares no poder e dos tecnocratas que assessoravam no plano de administração pública era a de que o nosso atraso em termos do alcance das políticas sociais consistia nos desequilíbrios regionais e, principalmente, no mau

gerenciamento na alocação dos recursos públicos disponíveis, notadamente pelos governos das regiões mais necessitadas de uma ação efetiva e racional do poder público.

Com essa revisão crítica sedimentava-se a noção de que não era possível resolver ou minimizar os problemas regionais e locais apenas fazendo-se justiça mediante a maior transferência, criteriosa e sistemática, de recursos, deixando a sua alocação ao livre arbítrio dos governantes regionais e locais. Com essa hipótese, dizia-se ser necessário aperfeiçoar o modelo de gerenciamento através de algum mecanismo de direcionamento e controle do processo alocativo. Chegar a um arranjo técnico que viabilizasse esse desejo não foi muito difícil: bastou introduzir o mecanismo de vinculação de recursos a programas e categorias de despesa no sistema de partilha.

Temos de reconhecer que a crítica era procedente, porém não se avaliou adequadamente quais seriam os resultados dessa nova concepção da administração política.

Com a vinculação de recursos, a tese do sistema de partilha, que era justificada pelas desigualdades regionais, trouxe em seu bojo a sua própria negação (antítese), pois de logo tinha como pressuposto (não revelado e talvez não percebido) a igualdade entre estados e municípios das diferentes regiões do Brasil. Esta nossa hipótese se confirma no fato de haver uma linearidade em todos os componentes da vinculação: o mesmo percentual de vinculação do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), por exemplo, era válido tanto para Picos (PI), quanto para Campinas (SP); além disso, o mesmo se verificava em relação às categorias de despesa/gasto corrente (consumo) e gasto de capital (investimento).

De 1967 a 1988, os poderes regionais e locais foram submetidos à camisa-de-força da vinculação, apenas abrandada um pouco em 1985 com a Emenda Constitucional Passos Porto. Apesar dos reclamos das unidades subnacionais, o governo federal foi incapaz de rever esse sistema de gerenciamento do processo de alocação de recursos. Era de se perguntar se as necessidades de educação eram as mesmas para todos os estados e municípios brasileiros!? Depois de 20 anos essas necessidades ainda permaneciam inalteradas a ponto de justificarem o modelo de vinculação? Dado que depois de duas décadas houve alteração das condições sociais da população e nas estruturas políticas e econômicas, porventura não teria sido alterado o quadro de necessidades, *pari passu* emergindo novas necessidades, que deveriam ser satisfeitas mediante a ação do poder público?

A longa permanência desse modelo sem as revisões oportunas não pode ser compreendida fora do contexto do projeto de desenvolvimento social, contido e comandado pelo poder central — projeto que podemos inferir como uma tentativa de se montar entre nós o chamado *Welfare State* (o Estado de Bem-estar Social).[21]

[21] A forma como os militares deixaram o poder foi de tal modo melancólica que essa nova afirmação de que havia a pretensão dos governos militares de montar o Estado de Bem-estar Social pode ser vista por setores mais à esquerda de nossa intelectualidade como algo leviano. Admitimos que muito embora houvesse a explicitação de que se desejava orquestrar um programa social semelhante ao *Welfare State* dos países desenvolvidos, que alguns analistas equivocadamente pensam ser decorrente do pensamento de Keynes, o que deve ser observado, de logo, é que antes da instituição do governo militar nada se pensou ou se fez a respeito dessa questão, salvo medidas pontuais como a criação das caixas de previdência e o salário mínimo — no primeiro governo Vargas — e o conteúdo socializante das

O que é preciso destacar com maior relevância nesse modelo da administração política brasileira são as conseqüências sobre a produção e as finanças públicas de um modo geral. Por essa razão, é importante observar em maior detalhe as características desse modelo de gestão.

No plano da produção, o que se observa é que não havia apenas o desejo da União de vincular parcelas de recursos a programas específicos, mas também a forma pela qual o governo federal se integrava nesse processo de produção pública. Para um conjunto razoável de bens e serviços produzidos pelos poderes regionais e locais a necessidade de recursos era maior do que as disponibilidades das unidades subnacionais. Como a definição das prioridades das políticas era da União, então, na escassez de recursos, a esfera nacional solidarizava-se com os demais poderes mediante aporte de recursos.

Normalmente essa solidariedade da União ocorria no momento do investimento, mas não se dava na mesma extensão quando da manutenção dos equipamentos e dos serviços prestados à população. As conseqüências negativas desse comportamento ficavam imperceptíveis no curto e médio prazos, mais ainda em razão do fato de a economia estar crescendo a taxas superiores a 10% ao ano. Entretanto, no longo prazo, sob qualquer circunstância, esse modelo teria que se revelar inadequado para as finanças das unidades regionais e locais, particularmente numa situação de crise como passou a se verificar a partir do início dos anos 80.

A equação financeira tende a ficar insolúvel numa situação dessas em razão de haver setores (como saúde, educação etc.) em que a proporção gasto em manutenção/gasto em produção é maior do que 1. Considerando que o sistema de vinculação não permite revisão nos gastos com construção (gerando uma inércia dos gastos em investimento), é certo que no médio e longo prazos as bases das finanças públicas

medidas contidas no Plano Trienal do governo Goulart —, mas que sequer chegaram a ser implementadas tal como concebidas em razão das condições políticas adversas. Numa palavra: as bases do capitalismo industrial estavam constituídas ao término do governo J K (1961), ainda que o governo não tivesse esboçado sequer uma política de emprego e renda. Algo diferente disso vai ocorrer a partir de 1967: o Ministério do Trabalho começa a se preocupar em esboçar uma política de emprego; também uma política de rendas é implementada, particularmente quando se criam mecanismos para o consumo de massa através de uma classe média assalariada. Talvez o ponto mais importante do *Welfare State* brasileiro tenha sido a instituição do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que possibilitou a criação de um banco que podia financiar os programas de habitação e saneamento. Com a economia crescendo a taxas espetaculares, ao longo da década de 70 não houve impedimento em se pensar numa política mais ampla de incorporação social: a política do desenvolvimento urbano, cujo ponto de partida foi a criação das regiões metropolitanas, complementada pela política de descentralização das atividades econômicas, através do fortalecimento das cidades de porte médio, com a implantação de distritos industriais. Também é desse período a maior abrangência do binômio saúde/previdência, particularmente no que respeita à área rural (Funrural). Ainda que o projeto se tenha revelado na prática ineficaz, não se pode deixar de mencionar a política educacional que visava, de um lado, erradicar o analfabetismo (Mobral) e, de outro, ampliar as oportunidades de trabalho (com a expansão do ensino profissionalizante). O gerenciamento desse complexo de políticas públicas ficava a cargo das três esferas de governo e a instituição do sistema de transferência com vinculação era a garantia para se alcançar os resultados desejados. São essas as evidências que nos levam a entender que houve uma articulação para se implementar entre nós o *Welfare State*. Se os resultados alcançados foram modestos, ainda assim não se pode descaracterizar a natureza da política.

e da qualidade dos serviços prestados pelo governo seriam fatalmente erodidas. A falta de compreensão desse aspecto foi a razão de o sistema de vinculação permanecer quase inalterado durante aproximadamente duas décadas.

No primeiro momento, a saída encontrada pelas esferas inferiores de governo foi o endividamento de várias formas. A liquidez do mercado financeiro internacional (ocorrida na década de 70) foi o início desse processo. Com as restrições externas, buscavam-se alternativas internas através de operações de crédito junto a bancos (particularmente os oficiais,[22] a fornecedores) e, sobretudo, através do lançamento de títulos públicos — o que fez ampliar a dívida mobiliária.

A maior abertura política e o avanço da oposição ao regime militar — o que fazia deteriorar a hegemonia política do governo federal no Congresso Nacional e o obrigava a abrir espaços cada vez maiores na negociação política com as lideranças regionais e locais —, ao lado da crise econômica que deixava a União cada vez mais incapaz financeiramente para reformular o sistema de partilha e de controle de recursos, permitiam que os estados e municípios, através das chamadas *transferências negociadas*, encontrassem uma nova alternativa de financiamento de suas necessidades de gastos. Se já havia reclamos em relação ao modelo de partilha constitucional, a adoção informal da "partilha" chamada de transferências negociadas trouxe mais distorção aos desequilíbrios regionais, pois a distribuição se faz de acordo com o poder e o prestígio políticos, condições nem sempre ao alcance dos governos de regiões pobres.

Como a economia viveu (e ainda vive) uma instabilidade muito grande, particularmente em razão dos altos índices de inflação que impunham novos custos às administrações governamentais, a capacidade de criação de novos mecanismos de financiamento dos gastos também foi-se sofisticando. Esses novos mecanismos não se sucedem, numa escala cronológica, uns aos outros: na verdade são contemporâneos; apenas num determinado momento do processo um vai-se tornando mais importante do que o outro.

Isso é o que acontece com a recriação da capacidade de gasto através, de um lado, do surgimento da figura da inadimplência generalizada, junto aos fornecedores, aos bancos e ao governo federal, camuflada no eufemismo "rolagem da dívida". Hoje, a responsabilidade da dívida mobiliária interna e da dívida externa está sendo assumida cada vez mais pelo governo federal. De outro lado, os governos estaduais e municipais são mais e mais devedores dos chamados fundos sociais: da Previdência, porque não recolhem a contrapartida patronal ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), e da Caixa Econômica Federal, porque não honram os empréstimos dos recursos do FGTS que são destinados à habitação e ao saneamento.

Porém, nos últimos anos, a forma mais sofisticada de financiamento (ou de recriação da capacidade de gasto) tem sido a redução de custos com manutenção, o

[22] Esse processo de endividamento junto aos bancos oficiais colocou os bancos estatais comerciais dos estados numa situação pré-falimentar (e falimentar em alguns casos: Alagoas, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte são os exemplos dessa situação). O mesmo vem ocorrendo com os bancos oficiais federais, particularmente os vinculados ao sistema de financiamento à habitação e saneamento (BNH e CEF).

que não significa que se dê pelo aumento de produtividade, mas simplesmente pela redução dos salários reais do funcionalismo público. Embora a Constituição Federal determine que o setor público pode gastar até 65% da receita com pessoal, ainda assim esse índice, em média, não é superior a 40% — sendo que o governo federal, na qualidade de maior empregador, tem gastado em média nos últimos oito anos 30% da receita com pessoal. As conseqüências dessa política analisaremos mais adiante.

Essas sucessivas alternativas no sentido de se recriar a capacidade de gasto dos estados e municípios não têm sido duradouras, esgotando-se logo em seguida à sua criação. Não fossem os arranjos políticos do próprio governo federal na cobrança dos débitos dessas unidades — inclusive por força da fragilidade político-administrativa dos sucessivos governos do Brasil, a se medir de Figueiredo a Itamar Franco —, a desvinculação parcial (em 1985, com a Emenda Constitucional Passos Porto) e a desvinculação total (a partir da Constituição de 1988), acompanhada de elevação do percentual dos recursos arrecadados, a crise financeira das unidades subnacionais seria bem mais grave do que a situação vigente.

Entretanto, essas soluções imprevidentes no equacionamento da crise financeira de parte do setor público têm potencializado uma crise generalizada no setor público como um todo. O problema maior surge exatamente a partir da Constituição de 1988, que, ao ampliar os repasses constitucionais, não descentralizou na mesma proporção os encargos. A União tem a sua situação financeira agravada na medida em que passa a ser a *emprestadora de última instância das relações de débito das unidades subnacionais*. A crise financeira do setor público brasileiro parece se agravar ainda mais com a desarticulação do modelo integrado de gestão das políticas públicas, praticado até 1984. O caráter da Constituição de 1988 em relação a essa questão não permitiu que se fizesse uma revisão crítica adequada do modelo de gestão até então vigente; o modelo foi simplesmente suprimido, o que gerou uma desarticulação generalizada do esquema de produção pública no Brasil.

4.1.1 A crise financeira e seu impacto sobre a produção pública brasileira

O aprofundamento da crise financeira desarticulou por inteiro o sistema de produção pública brasileiro. Nesse sentido, a nosso ver, após o processo de construção segue-se o processo de destruição do sistema de formulação e implementação de políticas públicas, na seqüência que se segue: a) sucateamento da *intelligentsia*; b) sucateamento do patrimônio social constituído em períodos anteriores; e c) instalação do caos e abertura de espaços para as políticas compensatórias de cunho demagógico.

Conforme já sublinhado nas páginas iniciais deste trabalho, quando se inicia o processo de industrialização da economia brasileira o Estado passa a assumir o papel de locomotiva. Para tanto, fazia-se necessária a modernização de suas estruturas, para adequá-las ao espírito modernizador e transformador das estruturas econômicas, sociais e políticas.

Para se reestruturar o Estado era necessário, antes de tudo, construir um corpo técnico (que aqui chamamos de *intelligentsia*) capaz de moldurar a administração

governamental de um padrão de excelência compatível com o novo e singular papel assumido pelo Estado no processo de desenvolvimento da sociedade brasileira. Essa *intelligentsia* começa a se formar no instante em que o governo Vargas cria o Conselho Federal de Comércio Exterior e ali reúne, na medida do possível, os principais quadros disponíveis no país.

Entretanto, o passo mais consistente nessa direção foi a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), em 1938, instituição que, nos seus momentos mais fecundos (décadas de 40 e 50), integrara aos seus quadros figuras notáveis como Luiz Simões Lopes, Beatriz Warlich, Rômulo Almeida, Roberto Campos, Octávio Gouvêa de Bulhões, Maria da Conceição Tavares, Celso Furtado, entre outros.

Ao tempo do período áureo do Dasp surge, em 1949, a Fundação Getulio Vargas, que passou de imediato a se constituir na mais importante instituição de ensino e pesquisa nos campos da administração e da economia.

Ainda nos anos 40 e 50, o Banco do Brasil passou também a figurar como uma das mais importantes instituições formadoras de quadros para a administração pública brasileira.

Complementarmente, as oportunidades de desenvolvimento fora do centro dinâmico possibilitavam o surgimento de instituições governamentais como centros de excelência na formação dessa *intelligentsia* nos espaços regionais e locais — e os exemplos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), na Bahia, parecem bastante reveladores.

A nosso juízo, o quadro institucional estruturado para a formação e capacitação dessa *intelligentsia* nacional se confirma no final dos anos 60 e durante os 70, com a constituição (instalação) de programas de pós-graduação nas universidades públicas brasileiras, algumas delas se transformando em verdadeiros centros de excelência — como exemplo temos a USP, a Unicamp, as universidades federais de São Carlos, do Rio de Janeiro e a Paulista de Medicina.[23] Posteriormente, vão surgindo centros, fora do eixo Rio-São Paulo, nos quais também pontificam áreas de bom nível de excelência acadêmica, como: Rio Grande do Sul (UFRGS), Minas Gerais (UFMG), Bahia (UFBA), Pernambuco (UFPE) e, por último, Paraíba (UFPB). Entre as particulares, salvo melhor juízo, a única que se ombreia com as públicas é a Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro.[24]

[23] Não temos pesquisas que confirmem a hipótese, mas acreditamos que, mesmo sem ser um projeto seu, o governo militar colaborou diretamente na formação desses centros de excelência com a expulsão de muitos jovens do país, cuja alternativa no exterior era complementar a formação acadêmica fazendo programas de mestrado e doutorado. No regresso desses jovens ao país, o único refúgio que possibilitou o emprego de sua força de trabalho foi a universidade; daí se compreender a rapidez com que foi implantada a pós-graduação no Brasil, particularmente quando se sabe que na primeira metade dos anos 60 não existia pós-graduação em economia e administração e era uma raridade professores com dedicação exclusiva. Por essa razão, a área das ciências humanas foi a mais beneficiada.

[24] Vale ressaltar, ainda, que na estrutura administrativa governamental surgem bons centros na área das ciências sociais aplicadas: Instituto de Pesquisa Administrativa e Econômica (IPFA-Rio), vinculado ao Ministério do Planejamento, o Centro Brasileiro de Pesquisa (Cebrap) e a Fundação para o Desenvolvimento da Administração Pública de São Paulo (Fundap), vinculada à Secretaria de Planejamento do Estado de São Paulo.

Para desesperança dos construtores e dos desejosos de participação dessa elite, antes mesmo da prévia consolidação dessa estrutura institucional direcionada para a formação e capacitação da *intelligentsia* nacional comprometida com o processo de formulação e implementação de políticas públicas, ressurge das fendas da ditadura (abertas em decorrência da maior liberdade política) o que chamamos de ideologia antiestatizante. Esse ressurgimento é coincidente com o processo de desaceleração econômica, que se verifica a partir da segunda metade dos anos 70. Desse modo, ficava relativamente fácil justificar, num plano ideológico, os males econômicos (e posteriormente sociais) pelo "gigantismo" do Estado. Nesse sentido, o papel do governo, no final dos anos 70 e durante os 80, foi desativar paulatinamente toda a estrutura montada entre 1940-75 voltada para a formação e capacitação de *policy-makers*.

Como se trata de um processo sócio-político, não se pode precisar com exatidão quando tudo começa; porém, algumas evidências são marcantes. 1978 é o ano em que o Ipea-Rio discorda da política oficial e traça novos caminhos para a economia brasileira. Esse fato custou o amordaçamento e/ou demissão de parcela importante dos economistas daquela instituição. A Fundação Getulio Vargas com a sua teimosia (ou independência?) em divulgar o índice real da inflação começa, no início dos anos 80, a sofrer retaliações do governo federal até deixar de ser a medidora do índice oficial. Com dificuldades financeiras, o Curso de Graduação em Administração Pública da FGV-Rio foi extinto. A Sudene começa a sofrer o seu processo de esvaziamento antes das demais — mais precisamente, ainda nos anos 60, quando o governo federal começa a dividir os seus recursos com outros programas fora de sua administração: Programa da Integração Nacional (PIN), Programa da Terra (Proterra), Programa de Pesca, Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Espírito Santo etc. Com isso, a Sudene não só perdeu os seus melhores quadros, como deixou de formar gerações substitutas. O processo de deterioração da Sudene é tão evidente que até deixou de ser a tribuna política dos governadores do Nordeste, visto que hoje em dia muitos deles se recusam a comparecer às reuniões ordinárias. A Comissão de Planejamento Econômico (CPE), da Bahia, que teve em Rômulo Almeida um de seus idealizadores, chegou a ser extinta no final dos anos 80. Quando foi recriada, momentos depois, não possuía mais o prestígio político e a competência técnica de tempos anteriores — por essa razão deixou de ser a referência do processo de formulação e implementação de políticas no contexto baiano.

Em seguida ao processo de mutilação da *intelligentsia* nacional, ocorre, ato contínuo e inexorável, a desestruturação do sistema de políticas sociais do país. Não se pode atribuir esse fenômeno exclusivamente aos quadros burocráticos capacitados na formulação e implementação das políticas públicas; outras razões tiveram peso importante, cuja síntese pode ser encontrada no quadro de crise que se abre de forma mais evidente a partir dos anos 80. Porém, não há como negar que o desmantelamento do quadro de *policy-makers* precipitou a derrocada do recém-criado *Welfare State* brasileiro. Acabar com a *intelligentsia* era a forma política de se quebrar as resistências organizadas ao processo de gestão da coisa pública, o que

mais tarde se configura como programa modernizador do Estado ou simplesmente a implantação do chamado neoliberalismo à moda brasileira.

O mundo capitalista, nas décadas de 50 a 60 (primordialmente), experimentou forte expansão econômica com altos índices de emprego, baixa taxa de inflação e espetaculares índices de produção e consumo. Mas isso não foi só; juntamente com o programa de expansão econômica, também se experimentou um amplo programa de apoio às massas trabalhadoras, particularmente através de políticas sociais que, em articulação com o aspecto da política econômica mais geral, ficaram conhecidas como políticas de expansão econômica e de alcance social de aspiração keynesiana. Essas políticas aceleravam o processo de reincorporação das massas aos padrões de consumo dos setores urbano-industriais.

Políticas dessa natureza, já consagradas e inelutáveis há duas décadas nos países mais desenvolvidos, só conseguem ser experimentadas entre nós a partir da segunda metade dos anos 60.

Inicialmente verificou-se a ampliação das ações restritas implementadas em períodos anteriores. Primeiramente, tivemos a unificação e ampliação do sistema previdenciário, através da criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) e, posteriormente, a conclusão do projeto de integração intra e inter-regional, que permitiu a união dos mercados, possibilitando que as regiões mais pobres se beneficiassem do incremento de produtividade nos centros mais desenvolvidos; assim, trabalhadores de regiões que não ofereciam oportunidades de emprego puderam ter acesso mais facilmente a mercados empregadores de mão-de-obra.

Porém — conforme assinalado anteriormente —, a tessitura daquilo que se convencionou chamar de Estado de Bem-estar Social torna-se mais explícita a partir da segunda metade dos anos 60, quando se institui a política de habitação popular e saneamento básico através do Banco Nacional de Habitação (BNH). Essa política ganha curso e parece aprofundar-se com a institucionalização de uma política urbana mais ampla e diversificada, mediante a criação das regiões metropolitanas. Parece ganhar mais consistência ainda a partir do momento em que o governo preocupa-se com o fenômeno da urbanização acelerada e passa a desenvolver ações no sentido de evitar o fluxo migratório campo-cidade, mediante programas de desenvolvimento das cidades de porte médio.

Ao lado disso, durante a década de 70 o quadro das políticas sociais se completaria com a ampliação das políticas já existentes, como, por exemplo, a extensão da política de saúde àqueles que não tinham vinculação direta com o sistema de previdência e a extensão da política previdenciária aos trabalhadores rurais, além da tentativa de se erradicar o analfabetismo mediante um amplo programa de educação em massa.

Todo esse espectro de políticas parecia ganhar consistência e se aproximar da política de *Welfare State* do Primeiro Mundo à medida que a economia crescia e se aproximava de uma situação de pleno emprego.

Entretanto, fatores de ordem *econômica* (como a desaceleração da economia por conta de restrições da área externa e do contingenciamento imposto pelo FMI às contas públicas), *política* (como, por exemplo, o maior grau de democratização que

abriu espaços para novos atores demandarem ações governamentais e com isso tirarem do governo federal o poder de comando sobre o processo de alocação de recursos públicos) e *ideológica* (quando o último governo militar e os demais que lhe sucederam imaginavam equivocadamente que a crise do Estado só poderia ser equacionada mediante a sua redução a uma dimensão mínima) erodiram as bases do programa social. Por isso, houve uma desarticulação total do governo, não se imaginando que fosse necessário a discussão primeira da crise, a análise de suas causas e as formas de superá-la. Na seqüência desse fato cabia então a discussão do novo papel de cada agente no processo e, sobretudo, as formas emergentes de organização da sociedade no sentido de encaminhar as suas demandas ou mesmo de serem instâncias de ofertas.

Nesse cenário, todas as medidas de políticas sociais articuladas em períodos anteriores (particularmente nos anos 70) e que apontavam na direção de um *Welfare State* foram sendo desfeitas. Com isso, a década de 80 vai ser marcada pelo instante em que o patrimônio social (medido por toda a infra-estrutura de sustentação do bem-estar social e também do econômico) foi-se deteriorando. Num primeiro momento, o Estado deixou de aumentar esse patrimônio (não obstante o crescimento da demanda), apenas garantindo-lhe a manutenção. No momento seguinte, com o aprofundamento da crise, notadamente a crise do Estado, já não era mais possível sequer a manutenção: estava em marcha, e de forma irreversível, o processo de erosão do patrimônio social. O quadro de indigência das políticas sociais é bastante revelador. Porém, nada mais explícito do que a verificação do sucateamento da parte física desse patrimônio. Hoje o custo de recuperação é bastante elevado e não se sabe se a sociedade é capaz de bancá-lo e em quanto tempo é possível fazê-lo. Entretanto, o mais dramático de todo esse processo é verificar que parte desse patrimônio sequer é passível de recuperação — a Transamazônica simboliza essa dramaticidade.

Apesar da desmontagem do sistema de políticas sociais capaz de ensejar mudanças estruturais significativas no padrão de vida da população, o governo não deixa de todo de fazer política social; só que passou a fazer um tipo de política social que pode ser caracterizada de demagógica e ineficaz do ponto de vista das transformações nas dimensões do bem-estar da população. Trata-se das políticas chamadas de "compensatórias" (basicamente centradas em programas alimentares para a população escolar, parturientes, meninos de rua etc.).

Difícil políticas desse tipo surtirem algum efeito positivo visível. Primeiro porque, por se tratar de políticas ligadas ao consumo, não existem linhas de financiamento de longo prazo (particularmente externas), ficando a sistematicidade de sua extensão a depender da disponibilidade de caixa do Tesouro Nacional, o que, numa situação de crise, é duvidoso. Segundo porque políticas dessa natureza só surtem algum efeito quando assumem um caráter de complementaridade, numa situação em que a economia esteja crescendo, exista uma política de emprego e renda, além de um amplo programa de políticas sociais transformadoras. Nessas circunstâncias, as políticas sociais "compensatórias" teriam o objetivo de acelerar o processo de incorporação das massas ao mercado de consumo de bens industriais. Assim, elas poderiam ser consideradas compensatórias complementares e não

compensatórias substitutivas às políticas transformadoras (como as políticas de saúde, previdência, habitação, saneamento etc.).

Um aspecto derivado desse processo de sucateamento das políticas públicas no Brasil que é compreendido de forma equivocada por parte das análises refere-se à estrutura produtiva estatal. Com a desaceleração das políticas estatais (de base econômica ou social), passou a existir, por conseqüência, capacidade ociosa também dentro do setor público — tanto pelo ângulo da capacidade instalada quanto da mão-de-obra empregada.

As análises comprometidas com a noção de Estado mínimo apenas conseguem perceber esse fenômeno pelo lado do excedente da força de trabalho, ainda assim associando o fato a uma política paternalista por parte dos esquemas de poder que dominam o Estado. O que essas análises fortemente ideologizadas deveriam explicar é que, na crise, a produção de bens e serviços diminui e isso é válido tanto para o setor público quanto para o setor privado. A diferença básica entre um setor e outro é que enquanto o privado tem uma capacidade de ajuste a um nível menor de produção bastante flexibilizada (particularmente em relação à mão-de-obra), no setor público, por força de uma legislação que garante a estabilidade do emprego, esse processo de ajuste não se faz fora de um horizonte de longo prazo ou então sem intensa luta política e jurídica.

5. *Conclusão*

As nossas análises feitas neste artigo indicam que a administração política brasileira vive um grande impasse. Perdeu-se completamente qualquer noção de direcionamento para onde a sociedade deve caminhar. Tem-se uma crise econômica, porém as políticas anticrise até aqui experimentadas desde o início dos anos 80 não produziram os resultados pretendidos; tem-se uma crise financeira do Estado, mas, não obstante os sucessivos governos manifestarem "preocupação" em resolvê-la, os resultados encarregam-se de mostrar que a prática governamental tem um sentido contrário ao discurso; fala-se muito em cidadania, entretanto, a falta de políticas governamentais no sentido de resgatá-la revela que esse discurso tem um caráter hipócrita. Fala-se há algum tempo numa crise de governabilidade, porém os arranjos políticos se fazem à direita e com intuito sempre de atender a interesses de grupos hegemônicos claramente localizados. A sociedade civil, particularmente na sua representação empresarial, defende que a "excessiva" intervenção do governo bloqueia os mecanismos da adaptação automática da economia de mercado, no entanto a sua expansão está condicionada (por uma conveniência estratégica) pelo crescimento do gasto público.

Todos esses fatos revelam que não temos projeto algum: nem o governo e muito menos a sociedade civil. A nós parece ficar claro que a situação piorou bastante a partir de 1988, pois o mínimo de articulação que existia nas ações governamentais, notadamente entre os níveis de governo, foi destruído com a promulgação da nova Constituição brasileira.

Entretanto, essa desarticulação do setor público e conseqüente impasse no processo de decisão e implementação de políticas decorrem, de fato, da crise. Esta fez

com que aparecesse um fenômeno até então desconhecido na história recente do processo de intervenção do Estado brasileiro: capacidade ociosa ou estrutura produtiva excedente. Esse fenômeno por si só gerou indefinição no modelo de gestão; porém, o pior ocorre com a pobreza de nossas análises no entendimento desse fenômeno. A compreensão se restringe a indicar que a desarticulação dos aparelhos do Estado e a sua ineficiência na implementação das políticas decorriam da degeneração dos valores moral e ético da administração pública brasileira.

Sendo assim, não temos dúvidas de que esse tipo de análise abriu oportunidade para o surgimento de ideologias obscurantistas, como a dos neoliberais, que propugnam por um Estado mínimo. De outro modo, tem-se a corrente autodenominada progressista, que combate a posição conservadora dos neoliberais e sinaliza no sentido de que o Estado precisa redefinir seu papel no contexto da sociedade. Isso implica que o que fora feito no pré e nos 30 anos seguintes à II Guerra Mundial não será mais possível a partir de então. Com isso, conclui-se que a revisão desse papel do Estado começa com a organização da sociedade civil, que passa a desenvolver ações substituidoras de ações governamentais. A nosso ver isso é incompreensível.

No caso particular do Brasil, entendemos que a crise do Estado tem sido determinada pela fragilização financeira do setor público. Chegamos a essa situação em decorrência de um modelo de gestão equivocado no tempo, particularmente quando se observa a articulação entre a União, os estados e os municípios. Independentemente de outras razões, e mantidas as concepções de gestão, chegaríamos inexoravelmente a essa situação. Entretanto, a crise mais geral da economia (e que tem uma determinação externa muito forte) acelera o processo da crise financeira do Estado. Nesse instante o Estado fica impossibilitado inclusive de exercer uma ação anticíclica, alavancando a economia mediante uma política mais agressiva de gastos públicos. E nesse momento não se pode falar apenas de uma crise exclusiva de Estado ou separá-la em duas: uma crise da economia privada e outra do Estado. Temos, em verdade, uma única crise, cuja superação vai depender da articulação que se faz necessária entre o público e o privado.

No nosso modo de ver, o Tesouro Nacional passa a ser o epicentro de toda a crise. Em primeiro lugar porque os equívocos na sua política de alocação de recursos e o próprio processo inflacionário fizeram com que a sua dívida crescesse independentemente de sua causa primária, decorrente da realização de novos projetos de investimentos financiados com recursos de terceiros. Em segundo porque, além da dívida mobiliária, o Tesouro Nacional é devedor dos chamados fundos sociais, cuja aplicação fora feita (diretamente) em projetos de retorno duvidoso ou (indiretamente) através dos estados e municípios.

Pela lógica financeira esta não deveria ser uma preocupação maior para o Tesouro Nacional, tendo em vista que para o passivo relativo ao fundo dos trabalhadores existe um ativo correspondente, materializado nos empréstimos feitos a estados e municípios. Porém, a situação presente revela que esse é um *ativo podre* em razão da inadimplência generalizada dos governos estaduais e municipais.

Sem embargo, o que essas análises revelam é que o Tesouro Nacional passa a ser a instituição responsável última por parcela ponderável das relações de débito e crédito. Inicialmente, relações de longo prazo que foram transformadas em de curto

prazo. Como o Tesouro é adimplente nos débitos contraídos e inadimplente nos empréstimos concedidos, verifica-se, então, uma descompensação financeira que implica custos elevadíssimos, que terminam sendo socializados. Assim sendo, a gigantesca dívida do setor público lhe impõe exercer um papel extremamente nocivo aos interesses da sociedade: ao se constituir no principal *locus* de especulação financeira e, por conseqüência, na correia transmissora do processo concentrador de renda do país.

Dessa forma, o grande impasse fica determinado pelas dificuldades que o Estado tem em desatar o nó da desordem financeira e fiscal, que lhe tira toda a capacidade de coordenação e planejamento das políticas públicas. Considerando que a recuperação passa pela capacidade do Estado de coordenar, planejar e financiar, restam então dois caminhos possíveis: a) continuar avaliando que a situação do Estado está separada do conjunto da sociedade, e nesse caso imaginar que a recuperação possa ser feita fora dos seus limites e controle; ou então b) negar a suposta neutralidade do Estado e se imaginar uma forma saneadora que implique o resgate da capacidade de coordenação, planejamento e financiamento. A dificuldade maior de implementar tal política está em se definir o segmento perdedor e o montante de suas perdas. Talvez seja isso que não se queira encarar de frente.

6. *Uma agenda para pesquisa*

Por se tratar de um texto-ensaio, a nossa intenção foi decididamente modesta em razão da complexidade que é a busca de novos caminhos metodológicos para a rediscussão do procedimento adotado na condução da política pública nos últimos 60 anos. Assim sendo, temos a certeza de que muitas das hipóteses que levantamos são merecedoras de comprovação empírica. Por essa razão, a partir deste artigo caminhos se abrem para o desenvolvimento de novas linhas de investigação, particularmente para os nossos alunos dos programas de mestrado e doutorado. A nosso juízo, há pelo menos cinco possibilidades de estudos que derivam deste trabalho inicial, e que explicitamos a seguir.

1. A tentativa de montagem de um *Welfare State* no Brasil.

Comumente as análises sobre as políticas sociais transformadoras feitas ao longo dos anos 80 tendem a caracterizar que a ênfase dada à política econômica não abre os espaços necessários para a implantação de políticas dessa natureza.

Ao longo do artigo levantamos a hipótese de que algumas evidências parecem indicar que tal afirmação não pode ser generalizada, particularmente em relação aos anos 70. A nosso juízo, não obstante a famosa frase do então ministro da Fazenda Antônio Delfim Neto "crescer o bolo para depois dividi-lo", foram encaminhadas algumas políticas que podem caracterizar perfeitamente o que se entende por Estado de Bem-estar Social. A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) — que se propunha a financiar a habitação, notadamente a popular, e o saneamento — e a política urbana — com a criação das regiões metropolitanas — em articulação com a política de descentralização industrial parecem indicar uma reparação do caos

urbano que decorre do processo de industrialização acelerada que se inicia nos anos 30. Além disso, têm-se as políticas de saúde e previdenciária com um alcance mais amplo, inclusive atingindo trabalhadores do campo.

A partir dessas evidências, o que a pesquisa deve investigar é o grau de articulação dessas ações — tanto em termos do tempo, quanto em termos das relações interinstitucionais — que possa caracterizar o *Welfare State*. O período mais adequado para o desenvolvimento da pesquisa é o que vai do final dos anos 60 a toda a década de 70.

2. O processo de constituição/destruição de uma *intelligentsia* nacional.

Afirmamos ao longo do artigo que, na constituição do nosso capitalismo industrial, o Estado assumiu uma posição de locomotiva no processo. Porém, para desempenhar tal tarefa necessário se fez que o Estado desenvolvesse uma política capaz de agregar no seu interior os intelectuais brasileiros, independentemente, em alguns momentos, da ideologia de cada um. A criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp), e da Fundação Getulio Vargas e o rápido processo de constituição de uma pós-graduação nas universidades brasileiras foram procedimentos marcantes na formação daquilo que denominaríamos *intelligentsia* nacional. Porém, depois de generalizado o sistema universitário e da massificação no uso de novas tecnologias (como o da computação), esse projeto parece deixar de ser uma das prioridades. Com isso, entramos numa fase que tem vigência até hoje, que denominamos destruidora dessa *intelligentsia*; assim, o processo de descoordenação e desplanejamento ficou potencializado.

Desse modo, uma linha de investigação promissora seria pesquisar: primeiro, se a criação das instituições em destaque, além de outras, revelava efetivamente uma política consciente do governo aderente ao projeto de constituição do capitalismo industrial; segundo, em que medida essa dita *intelligentsia* estava comprometida com o projeto governamental; terceiro, investigar as razões do abandono desse projeto e se isso decorre do posicionamento crítico de alguns segmentos dessa *intelligentsia* à política governamental.

3. O modelo de relações intergovernamentais e seu impacto (negativo) sobre as finanças públicas.

Um dos argumentos fortes no nosso artigo é demonstrar que a durabilidade da crise econômica e social está associada à fragilização financeira e fiscal do Estado; e também que essa fragilização está fortemente associada ao modelo de gestão intergovernamental que se instituiu a partir da implantação do novo Código Tributário em 1967.

Na nossa concepção, esse modelo de gestão intergovernamental, por ser rígido no aspecto da vinculação, impôs uma expansão crescente da capacidade de produção de bens e serviços do Estado, porém sem atentar para as necessidades de recursos para a manutenção dessa estrutura produtiva. Assim, a construção de uma unidade

produtiva (escola, posto de saúde etc.) implicava a destruição de parte da capacidade instalada.

Desse modo, parece-nos relevante pesquisar: a) sobre a importância que teve o modelo de gestão integrativo-impositivo (vinculação de recursos) sobre as finanças estaduais e municipais; e b) de que forma isso está-se revertendo negativamente sobre a desarrumação financeira e fiscal das contas do Tesouro Nacional.

4. A possibilidade de aumento da capacidade de oferta de bens e serviços públicos pela melhoria da qualidade e aumento da produtividade da capacidade instalada.

Acreditamos que chegamos a um estágio de tal degradação das políticas públicas que seria quase impossível no curto e médio prazos se atender a todos indistintamente. No nosso modo de entender, essa impossibilidade decorre das condições financeiras do setor público. Por conta desse fato, sugerimos que uma linha viável de pesquisa seria verificar qual o impacto na incorporação de novos contingentes sociais mediante a melhoria de qualidade (com aumento de produtividade) da capacidade instalada hoje no país. Isso só tem significado caso se consiga dimensionar a demanda reprimida e a capacidade de oferta depois da recuperação.

5. O custo da execução orçamentário-financeira em uma situação de instabilidade.

No nosso modo de ver, a fragilidade financeira do setor público é em grande medida determinada nos dias que correm pelo processo inflacionário. Em razão disso, o crescimento da dívida se dá autonomamente, isto é, independentemente das causas primárias (necessidade de financiamento para a produção de bens e serviços).

Nesse sentido, a nossa preocupação é determinar o impacto diferenciado sobre as finanças do custo de rolagem da dívida em diferentes conjunturas: inflacionária e não-inflacionária. Ao lado disso, também seria importante fazer um destaque para se medir os efeitos (principalmente numa conjuntura inflacionária) sobre as contas públicas da legislação que normatiza (com retardo) a execução orçamentária e financeira do setor público. A pouca flexibilidade da legislação tende a aumentar os custos relativos de produção e compra dos bens e serviços públicos.

Fica claro, pelas linhas de pesquisa sugeridas, que entendemos que a perda da capacidade de coordenação e planejamento das políticas públicas está fortemente associada à fragilidade financeira e fiscal do setor público. Por essa razão, defendemos que as linhas de pesquisa indicadas devem ser imediatamente iniciadas, pois, do contrário, passaremos mais uma década discutindo no plano ideológico sem que o país encontre saídas viáveis para a sua crise.