

**O PANORAMA
SOCIOECONÔMICO
DO BRASIL**
*e suas relações com
a Economia Social
de Mercado*

**O PANORAMA
SOCIOECONÔMICO
DO BRASIL**

*e suas relações com
a Economia Social
de Mercado*



Konrad
Adenauer
Stiftung

Editor responsável

Felix Dane

Coordenação editorial e revisão

Kathrin Zeller

Reinaldo J. Themoteo

Capa, projeto gráfico e diagramação

Cacau Mendes

Impressão

J. Sholna

Foto da capa

LUDWIG ERHARD (1897-1977), considerado o grande responsável pela aplicação prática da Economia Social de Mercado, foi ministro da Economia (1949-1963) e Chanceler da Alemanha (1963-1966).

**DADOS INTERNACIONAIS PARA
CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)**

P195

O panorama socioeconômico do Brasil e suas relações com a Economia Social de Mercado. – Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2014.

176p.; 15,5 x 22,5 cm.

ISBN 978-85-7504-183-3

**1. Brasil – Condições econômicas. 2. Brasil – Condições sociais. 3. Brasil – Política econômica 4. Brasil – Política social.
I. Konrad-Adenauer-Stiftung.**

CDD 330.981

Todos os direitos desta edição reservados à

FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER

Representação no Brasil: Rua Guilhermina Guinle, 163

Botafogo · Rio de Janeiro, RJ · 22270-060

Tel.: 0055-21-2220-5441 · Telefax: 0055-21-2220-5448

adenauer-brasil@kas.de · www.kas.de/brasil

Impresso no Brasil

Sumário

7 Introdução

- 11 Desafios do Desenvolvimento Socioeconômico Brasileiro:
uma perspectiva institucionalista do período recente

MIGUEL BRUNO

- 51 A Economia Social de Mercado e o eixo político-econômico
da integração no Mercosul

THALES CASTRO

- 79 Participação dos empregados em lucros e resultados da
empresa como instrumento de aumento da produtividade

PAULO PAIVA

- 117 Subsidiariedade e universalismo como
princípios organizativos do estado social

CELIA LESSA KERSTENETZKY | JAQUES KERSTENETZKY

- 147 Tripé Brasileiro em Xeque

WELLINGTON GOMES LUCAS

Introdução

“Um Estado forte não pretende intervir em tudo nem concentrar tudo em si mesmo, muito pelo contrário. O que realmente caracteriza o Estado forte não é seu alto grau de ocupação, é muito mais a independência das suas associações e o exercício irredutível da sua autoridade e dignidade como representante do povo em geral”. Essa frase de Wilhelm Röpke, um dos fundadores da Economia Social de Mercado, está à altura do tempo mesmo meio século depois. Na procura por um novo modelo socioeconômico depois da mais recente crise mundial, as ideias de Röpke ainda podem servir como inspiração.

Durante a Segunda Guerra Mundial, alguns economistas alemães já tinham tirado suas conclusões dos acontecimentos do Terceiro Reich e trabalharam em alternativas para um futuro diferente. Wilhelm Röpke foi um deles e por ter se mostrado um adversário do partido nacional-socialista NSDAP acabou perdendo seu lugar como professor na universidade de Marburg, fugindo em seguida para Istambul. De lá ele cooperou com um grupo que se chamava a escola de Freiburg, defensores do chamado ordo-liberalismo. Baseado tanto nas experiências negativas do liberalismo *laissez-faire* do século 19 antes da segunda guerra mundial, quanto do intervencionismo estatal da primeira metade do século 20 no regime nazista, os economistas de Freiburg sugeriram um novo modelo como um terceiro caminho. Walter Eucken, como um dos fundadores da Economia Social de Mercado, partiu do princípio de que a supressão da liberdade econômica estaria associada à opressão da liberdade política. Sendo assim, ele se decla-

rou contrário à pergunta que é discutida até hoje: Precisamos de um Estado grande ou pequeno? Na opinião dele, a pergunta crucial era a da qualidade do Estado. O Estado não deve controlar o processo econômico nem deixar o mercado atuar sozinho. Ele sugeriu então que a atividade econômica do Estado deve se limitar a garantir a ordem econômica, e não entrar na gestão dos processos econômicos.

Alfred Müller-Armack, economista e sociólogo, também foi um dos fundadores do conceito de Economia Social de Mercado. Ele determinou que o “sentido da economia social de mercado” era “combinar o princípio da liberdade de mercado com o equilíbrio social.” O fundamento dele se encontra no *irenismo social*, que parte do fato que tanto o componente social quanto o econômico precisam inevitavelmente existir, independente do seu antagonismo, lidando com um reconhecimento do direito à coexistência. Encontrar o comum em visões diferentes nesse sentido é possível em conceitos como o da *liberdade* ou da *justiça social*.

Influenciado por pessoas como Röpke, Müller-Armack ou Walter Eucken, entre outros, o primeiro Ministro de Economia de 1948 da jovem República, Ludwig Erhard, traduziu esses pensamentos em política. Ele estava convencido de que a divisão entre uma pequena classe alta e uma parte grande da população com poucos recursos poderia melhor ser vencida garantindo concorrência no mercado, sem monopólios.

Depois de passar por diferentes fases ao longo das décadas, hoje a Economia Social de Mercado é o sistema socioeconômico oficial da Alemanha, incluído no contrato de unificação do ano de 1990. É discutível até que ponto a Economia Social de Mercado ainda existe na sua forma original ou indicado pelos seus fundadores. Porém, uma característica importante é sua habilidade de adaptação a novos desafios. Esse processo faz com que o debate sobre o modelo seja constante e sempre necessário.

Na busca por inovação desse conceito a Alemanha procura entender modelos e políticas de outras sociedades. Convidamos para discutir política econômica e social em busca de outros modelos, mas também projetos concretos. O presente livro segue esse objetivo e pretende analisar o mode-

lo socioeconômico do Brasil no contexto da Economia Social de Mercado e fortalecer o diálogo entre os dois países.

Kathrin Zeller
*Coordenadora de Projetos da
Fundação Konrad Adenauer no Brasil*

Desafios do Desenvolvimento Socioeconômico Brasileiro: uma perspectiva institucionalista do período recente

MIGUEL BRUNO

1. INTRODUÇÃO

A Economia Social de Mercado (ESM) e a Teoria da Regulação (TR) compartilham uma perspectiva analítica comum: as instituições apresentam-se como codificações de relações sociais fundamentais à eficiência e estabilidade dos diversos mercados que compõem as economias reais, uma vez que estão no centro das dinâmicas econômicas e sociais. Este capítulo descreve os principais conceitos e metodologia propostos pelas macroanálises regulacionistas, enquanto macroeconomia histórica e institucionalista, aplicando-os ao caso brasileiro atual. A seção 2 define os conceitos de formas institucionais, modos de regulação e regimes de crescimento, buscando explicitar de que maneira as instituições desempenham sua função estruturante dos processos de produção e de distribuição de renda, enquanto base do crescimento e do desenvolvimento socioeconômico. Na seção 3, busca-se mostrar os pontos de convergência entre os princípios de análise da ESM e aqueles propostos pela TR. A seção 3 analisa os principais fatos estilizados da evolução recente da economia brasileira. A seção 4 analisa o regime de crescimento brasileiro em seus aspectos positivos e negativos para o desenvolvimento socioeconômico. Destacam-se, nesse contexto, os desafios do setor industrial diante da intensificação da concorrência exter-

na e das adversidades internas decorrentes do ambiente macroeconômico e estrutural vigente. O capítulo é concluído pela seção 5 com uma avaliação das perspectivas desse regime face à conjugação de seus limites estruturais internos com os novos desafios trazidos pela atual crise financeira global.

2. AS INSTITUIÇÕES NO CENTRO DAS DINÂMICAS ECONÔMICAS E SOCIAIS: O CONCEITO DE REGULAÇÃO

“Falo de casos em que não há nada que limite a concorrência, nenhum obstáculo a ela, nem na natureza do caso nem na forma de obstáculos artificiais e, no entanto, o resultado não é determinado pela concorrência, senão pelo costume ou uso, sendo que a concorrência ou simplesmente não vem ao caso, ou então produz seu efeito de uma forma bem diferente daquela que normalmente se supõe ser-lhe natural.”

(John Stuart MILL, Princípios de Economia Política, p. 200, 1848)

A viabilidade das economias capitalistas, expressa em termos de estabilidade e coerência macrodinâmica e coesão social, não resulta natural e espontaneamente do livre jogo dos “mecanismos de mercado”. Instituições, leis, convenções, normas e regras devem assegurar as liberdades individuais de maneira compatível com as necessidades sociais e com as condições de reprodução do conjunto do sistema econômico. Os benefícios sociais dos mercados livres e concorrenenciais não **são** acessíveis sem a interveniência das instituições nos processos de crescimento econômico e de distribuição dos frutos do progresso social.

E é nesse contexto, que a abordagem regulacionista inscreve-se entre as correntes de análise que reconhecem as instituições como fatores estruturantes capazes de dotar os mercados de densidade e eficiência, de forma análoga aos princípios que norteiam a Economia Social de Mercado.

Na História do Pensamento Econômico, a metáfora da “mão-invisível”, utilizada por Adam Smith em “A Riqueza das Nações”, não tinha como finalidade sancionar a ideia de que bastariam a divisão do trabalho e a existência de mecanismos puramente mercantis e concorrenenciais para assegurar a

convergência automática do ótimo econômico com o ótimo social. Smith reconheceu diversos papéis para as instituições sociais, notadamente, para o Estado, precisamente aqueles que possam permitir o desenvolvimento dos mercados de forma compatível com a satisfação das necessidades sociais. Nesse contexto, a centralidade das instituições deriva do fato de serem instrumentos primordiais de canalização dos mecanismos de mercado, tanto para a realização de finalidades sociais quanto para a obtenção das condições estruturais necessárias à estabilidade macroeconômica e à sustentabilidade do processo de desenvolvimento das nações.¹

2.1 Uma economia mercantil-monetária e salarial

Os papéis das instituições no processo de desenvolvimento socioeconômico derivam das próprias relações sociais que determinam a dinâmica e natureza das economias capitalistas. Mas, a definição de capitalismo não é consensual e de acordo com os pressupostos de cada corrente teórica, seu conteúdo declina, frequentemente enfatizando momentos parciais desse sistema. Em *A dinâmica do Capitalismo*, o historiador econômico Fernand Braudel mostrou que “economia de mercado” e “capitalismo” não são sinônimos, uma vez que os estudos históricos atestam a existência de relações mercantis e monetárias muito antes da emergência de relações capitalistas de produção. No entanto, o mesmo autor ressalta que o surgimento e desenvolvimento da moeda como aceleradora das trocas mercantis proporcionaria as condições necessárias para o advento do capitalismo.

A argumentação de Braudel fundamenta-se numa análise histórica comparativa das economias ocidentais e orientais. Segundo o historiador, sem nenhuma exceção, “todos os mecanismos da troca se reencontram fora da Europa, desenvolvidos e utilizados em graus diversos. Pode-se mesmo discernir certa hierarquia: no estágio superior, o grupo formado pelo Japão, a Insulíndia, o Islã e a Índia, com sua rede de crédito desenvolvida pelos mercadores banianos, sua prática de empréstimo de dinheiro às iniciativas

1 De fato, as análises consistentes da obra de Smith não permitem classificá-lo como um autor “ultra-liberal”.

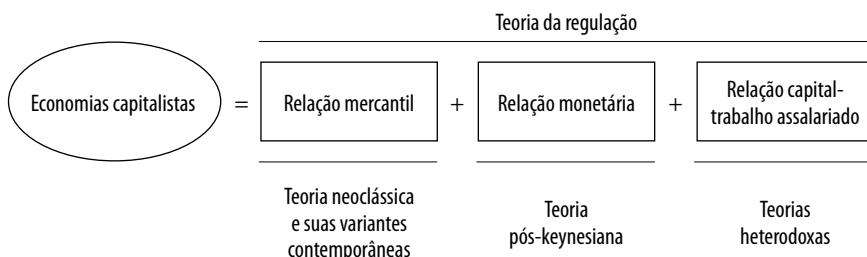
arriscadas, seus seguros marítimos; no estágio inferior, habituada a viver como economia autárquica, a China; e finalmente, logo abaixo dela, milhares de economias ainda primitivas”.

Para Braudel, a explicação da emergência do capitalismo primeiro no Ocidente, deve-se à “superioridade de seus instrumentos e de suas instituições; por exemplo, as Bolsas e as diversas formas de crédito”. Um fato histórico que vem reforçar a relevância teórica da problemática das instituições nas análises econômicas. No entanto, ao reconhecer a determinação institucional das economias capitalistas, o caráter determinante da expansão das relações de trabalho assalariado como relação básica de produção e de distribuição do produto social está apenas implícito nas análises braudelianas.²

A lógica e natureza das economias que se organizam sob o capitalismo resultam da conjugação de três relações sociais fundamentais, tal como representado na Figura 1. As economias capitalistas não são apenas mercantis e monetárias, são também *salariais*. A ênfase em apenas uma dessas relações tende a obscurecer momentos determinativos e características fundamentais desse sistema econômico. De uma maneira geral, as teorias neoclássica, pós-keynesiana e heterodoxas privilegiam, respectivamente, a relação mercantil, a relação monetária e a relação capital-trabalho assalariado. Mas, para as macroanálises regulacionistas, a emergência e consolidação das economias capitalistas resultaram da conjunção sempre contraditória entre mercados, moedas e salário. Essa conjunção dá-se através de uma variedade de estruturas institucionais que definirá precisamente o espaço concreto de existência e o estatuto teórico do conceito de regulação, considerando-o fundamental à compreensão da macro-dinâmica das economias capitalistas.

2 Segundo Boyer [1986, P. 120], “os trabalhos de Braudel mostram que o capital comercial e financeiro é, há muito tempo, um fenômeno internacional, enquanto que a *inserção vitalícia do salário* no interior do capitalismo é bem mais recente, inovadora e portadora de uma nova forma dos conflitos sociais e da dinâmica econômica”. Seria a partir da mesma que o capitalismo encontraria sua base própria de desenvolvimento, fazendo da relação capital-trabalho assalariado, a premissa e o resultado de seu funcionamento.

Figura 1. Três relações sociais fundamentais determinam a lógica e a natureza das economias capitalistas



2.2 As cinco formas institucionais e o conceito de regulação

O estatuto teórico do conceito de regulação deriva do reconhecimento de que as interações entre mercados, moedas, capital e trabalho assalariado não resultam automática e necessariamente em uma configuração macro-dinamicamente coerente e estável. Há de fato diversas combinações possíveis, que surgem das características organizacionais e estruturais vigentes em cada país. Algumas delas podem entravar o processo de desenvolvimento socioeconômico, mas outras são capazes de impulsioná-lo.

A regulação é um conceito originário da Biologia e da teoria dos sistemas. *Um modo de regulação descreve o conjunto de efeitos de feedbacks negativos e positivos relacionados à estabilidade de uma rede complexa de interações.* Quando transposto à economia e completamente reelaborado, uma forma ou modo de regulação expressa os processos dinâmicos de compatibilidade entre a produção e a demanda social, resultante da conjunção de ajustamentos econômicos derivados de uma configuração dada das relações sociais, formas organizacionais e estruturas produtivas (Boyer, 1993)³.

Nesse contexto, um conjunto de procedimentos sociais deve ser mobilizado para que os atributos de coerência macroeconômica e de coesão social dos comportamentos individuais possam resultar em trajetórias de

³ Boyer, R. *Labour institutions and economic growth: a survey and a 'regulationist' approach.* Fondazione Giacomo Brodolini, 1993.

crescimento sustentáveis. Esse conjunto de procedimentos sociais é denominado de *forma* ou *modo de regulação*, que assume características específicas por país ou região.

Para fins analíticos, considera-se que um modo de regulação é estruturado por cinco grandes áreas ou *formas institucionais* (FI), escolhidas no campo teórico por seus impactos determinantes sobre a performance macroeconômica das economias nacionais:

- a) **A forma institucional da relação salarial (FIRS)** – é definida por uma determinada configuração dos vínculos estruturais entre capital e trabalho assalariado, em duas dimensões principais: como relação de distribuição primária da renda (a divisão salário-lucro) e como relação de produção (as formas organizacionais dos processos de trabalho). A relação salarial surge da confluência entre as bases técnicas produtivas e os sistemas de remuneração que lhes são associados. Suas possíveis configurações são condicionadas pelos sistemas educacionais e por diversos fatores sociopolíticos e institucionais que determinam o grau de flexibilidade das relações de emprego e o modo de vida assalariado.
- b) **A forma institucional da moeda ou do regime monetário-financeiro (RMF)** – é definida pelo conjunto dos dispositivos normativos e institucionais que dão suporte à circulação monetária e financeira, garantindo-lhes regularidade e compatibilidade sistêmica com as necessidades da acumulação de capital e do crescimento econômico.
- c) **A forma institucional do Estado (FIE)** – as relações Estado-economia assumem importância fundamental no âmbito dos processos de desenvolvimento socioeconômico. É através das instituições governamentais que a política econômica e as políticas públicas são viabilizadas como instrumento promotor do desenvolvimento.
- d) **A forma institucional da concorrência (FIC)** – esse conceito visa apreender o modo como se organizam as relações entre um conjunto de centros de acumulação de capital fracionados, cujas decisões são a priori independentes umas das outras, mas que se condicionam mutuamente nos diferentes mercados existentes. A literatura econômica tradicional re-

conhece a existência de dois casos extremos: os processos concorrenceis e os processos monopolísticos. Mas o grau de concorrência analisado com base nessa forma institucional refere-se ao mercado de bens e serviços. A concorrência no mercado de capitais e financeiro e no mercado de trabalho são considerados, respectivamente, na análise das formas institucionais do regime monetário e da relação salarial.

e) **A forma institucional de inserção internacional (FII)** – define-se pela conjunção de regras que organizam as relações entre o Estado-nação e o resto do mundo, tanto em termos de trocas de mercadorias, como de localização das produções (via investimento direto estrangeiro) ou de financiamento de fluxos e saldos externos. As comparações internacionais evidenciam a diversidade de configurações dessa forma institucional com seus respectivos impactos sobre a performance macroeconômica das economias.

As configurações particulares de cada uma dessas cinco estruturas e a ordem hierárquica em que se combinam para compor um modo de regulação determinarão as tendências da produção (os *regimes de produtividade*) e de demanda (os *regimes de demanda*). Da confluência entre esses dois últimos emergirá um determinado *regime de acumulação ou de crescimento* que responderá pela performance macroeconômica observada. Em suma, a arquitetura institucional que define o modo de regulação torna-se a matriz geradora das regularidades econômicas e sociais que reproduzem as economias nacionais.

2.3 Dos modos de regulação aos regimes de crescimento: a variedade dos capitalismos e de suas performances

Como as formas institucionais expressam configurações particulares das relações de produção e de distribuição, a diversidade das performances econômicas entre países ou regiões deve ser buscada nos diferentes modos de regulação e seus respectivos regimes de crescimento.

Uma hipótese básica é a de *complementaridade e hierarquia das formas institucionais*. Em certos períodos históricos ou situações geográficas, al-

gumas formas institucionais revelam-se determinantes na arquitetura institucional que define o modo de regulação, por imporem sua lógica sobre a configuração e a evolução das outras FI. As análises regulacionistas mostraram que, no período 1945-1975 de forte e estável crescimento econômico dos países da OCDE, a relação salarial ocupava o status de forma institucional hierarquicamente superior (FIHS). Entre outras condições, sua centralidade no modo de regulação do pós-guerra tinha como pressuposto a difusão e consolidação das estruturas de *welfare state* e a evolução dos salários em conexão com os ganhos de produtividade.

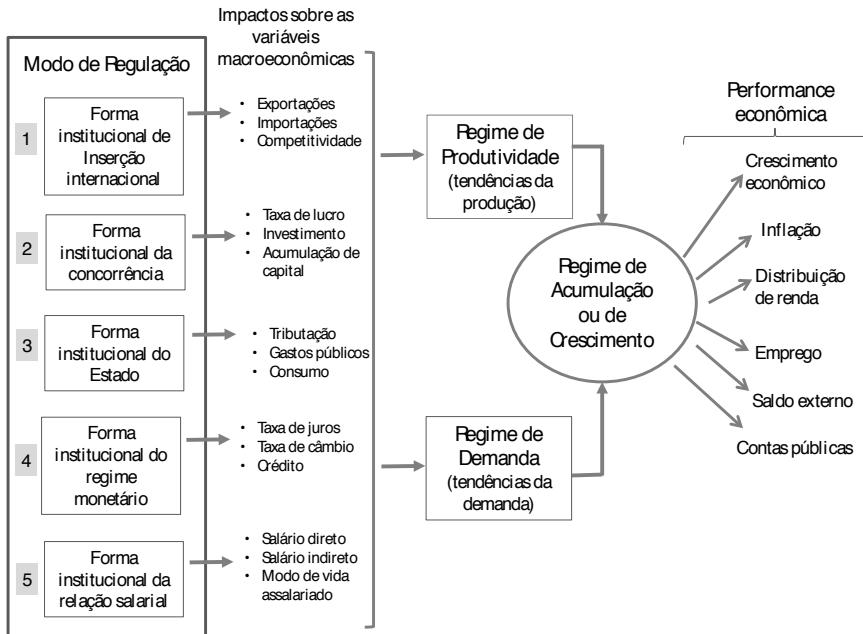
Outra noção diretamente derivada desse contexto é a de **compromisso institucionalizado**, que surge de uma situação de tensão e conflito entre grupos socioeconômicos. Na medida em que nenhuma das forças atuantes é capaz de impor totalmente seus interesses sobre os demais atores, os compromissos institucionalizados emergem e, dessa forma, se distinguem da institucionalização autoritária, de ordem governamental. A *institucionalização* designa o surgimento de uma forma de organização criando regras, direitos e obrigações para os participantes, impondo então uma disciplina de comportamentos ou práticas individuais que são replicadas pela maioria e se socializam. Dessa maneira, os compromissos institucionalizados podem exercer impactos decisivos sobre a dinâmica das transações mercantis influindo sobre as estruturas de produção e de distribuição.

2.4 Os regimes de produtividade e de demanda

A Figura 2 reúne a estrutura conceitual da Teoria da Regulação, em seus relacionamentos e influência sobre a performance macroeconômica das economias nacionais.

Como resultado da articulação entre as cinco formas institucionais, que são seus componentes estruturais, o modo de regulação “pilot” o regime de crescimento e acumulação de capital. As configurações particulares das formas institucionais resultam da exigência de complementaridade macrodinâmica entre elas e por seu padrão hierárquico, historicamente determinado, na arquitetura institucional que define a regulação macroeconômica.

Figura 2. Das formas institucionais ao regime de crescimento:
a performance macroeconômica depende do modo de regulação



Fonte: Reelaboração a partir de Boyer (1993).

A relevância teórica do conceito de forma institucional reside na constatação empírica de que essas estruturas permitem explicar a emergência de relações macroeconômicas dotadas de certa permanência estatística. São elas que proporcionam aos diversos mercados que compõem as economias reais, padrões mínimos de regularidade que se mostram imprescindíveis à continuidade da produção e da demanda agregadas. A partir do momento em que as formas institucionais adquirem configurações estáveis, elas determinam um modo de regulação, que determinará o comportamento das principais variáveis macroeconômicas.

Consequentemente, do ponto de vista da análise empírica, os valores das elasticidades estimadas entre as variáveis macroeconômicas que reproduzem o regime de crescimento dependerão das características do modo de regulação vigente.

3. ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO E TEORIA DA REGULAÇÃO: CONVERGÊNCIAS E LIÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO

Apesar de suas diferentes metodologias de análise e matrizes teóricas, a Teoria da Regulação e a Economia Social de Mercado se inscrevem no âmbito das chamadas teorias institucionalistas. Ambas reconhecem os papéis fundamentais das estruturas organizacionais e institucionais capazes de proporcionar estabilidade aos mercados, coerência macroeconômica e coesão social ao conjunto do sistema econômico. Isso porque os processos de mercado não garantem, espontânea e automaticamente, as condições suficientes para que a lógica mercantil seja o vetor do bem-estar social e das liberdades humanas. Os Quadros 1 e 2 permitem uma comparação entre os princípios dessas correntes do pensamento econômico com aqueles da teoria tradicional ou neoclássica. Para os princípios e propostas que norteiam a Economia Social de Mercado foram utilizados Resico (2009; 2012).

De fato, os equilíbrios ótimos são possíveis apenas quando os mercados são organizados e dotados da institucionalidade adequada para lhes proporcionar níveis suficientes de densidade e eficiência. Quando os interesses econômicos e mercantis se sobrepõem às necessidades sociais, as economias capitalistas tornam-se incapazes de promover as condições para o seu desenvolvimento. Afinal, as atividades econômicas de produção, distribuição e consumo são possíveis apenas sobre a base de relações sociais especificamente estruturadas para viabilizá-las. Consequentemente, o sistema econômico deve ser capaz de prover as condições para a satisfação das necessidades humanas, do contrário, suas próprias condições de reprodução e estabilidade são bloqueadas, sobrevindo tanto crises econômicas, quanto sociais e políticas.

Nessa comparação, pode-se constatar que os argumentos teóricos e as formas de apreensão das relações mercado-Estado-instituições são, nitidamente, convergentes. Pode-se enunciar um princípio teórico comum às duas abordagens: *os mercados econômica e socialmente eficientes*

são construções institucionais e não entidades espontaneamente derivadas do livre jogo de ofertas e demandas, orientadas exclusivamente por critérios mercantis, desconectados das necessidades e valores humanos fundamentais.

Quadro 1. Contraste entre a teoria econômica tradicional ou neoclássica e as concepções propostas pela Teoria da Regulação e pela Economia Social de Mercado

Teoria Neoclássica	Economia Social de Mercado (ESM)	Teoria da Regulação (TR)
Sistema econômico assimilado a sistemas fechados, análogo à mecânica clássica newtoniana.	Sistema econômico considerado um sistema aberto, sujeito a transformações permanentes, segundo a criatividade das relações indivíduo-agente-estrutura.	Sistema econômico considerado um sistema aberto e complexo, sujeito a transformações permanentes, segundo a criatividade das relações indivíduo-agente-estrutura.
Mercado como um mecanismo: a concorrência é um atributo inerente e natural.	Mercado como um processo: a concorrência é um atributo construído institucionalmente	O mercado surge como um resultado das interações dos agentes econômicos e de suas instituições.
Economia como ciência neutra, segundo os princípios axiológicos da doutrina positivista.	A atividade humana é uma unidade em si. A dimensão econômica não pode ser compreendida quando dissociada das demais dimensões sociais, culturais, éticas e antropológicas.	O objeto econômico é um objeto construído pelas ações práticas de indivíduos, agentes coletivos e suas instituições. Diferentemente das leis naturais, as “leis econômicas” como expressão de regularidades comportamentais não existem independentemente da sociedade e da atividade humana.
Comportamento econômico baseado na escassez, em análises de estatística comparativa.	Escassez é relativa e necessidades não equivalem a desejos. As inovações tecnológicas e organizacionais permitem ganhos de produtividade e a superação da escassez como atributo absoluto.	Os regimes de produtividade e de demanda permitem o crescimento econômico cumulativo com base nos ganhos dinâmicos crescentes de escala.

Quadro 2. Convergências em princípios e proposições na Economia Social de Mercado e na Teoria da Regulação

Economia Social de Mercado (ESM)	Teoria da Regulação (TR)
1. Concepção aberta, pois a teoria deve acompanhar as mudanças estruturais e as novas condições socioeconômicas.	1. Concepção aberta, pois os modos de regulação, como estruturas institucionais, refletem as transformações socioeconômicas.
2. O mercado é o melhor sistema de alocação de recursos, mas deve ser corrigido e provido de condições institucionais, éticas e sociais adequadas para sua operação eficiente e equitativa.	2. As economias capitalistas não são apenas mercantis, são também monetárias e salariais. A combinação de mercados, moeda e trabalho é complexa, portadora de inúmeros conflitos, o que exige a interveniência das instituições reguladoras, como fatores de estabilidade e sustentabilidade dos sistemas econômicos.
3. Estado e mercado devem estar a serviço das demandas sociais e não o contrário.	3. As economias mais eficientes em termos econômicos e sociais são aquelas que reconhecem a complementaridade das ações do Estado com o mercado.
4. São necessários “princípios estruturais” e “princípios reguladores” para que a lógica mercantil seja portadora de benefícios sociais.	4. O conceito de modo de regulação, histórica e geograficamente situado, reflete a arquitetura institucional que estrutura e regula as economias nacionais.
5. Controle da Inflação, geração de emprego e crescimento econômico devem ser objetivos das políticas anticíclicas do Estado.	5. Os modelos e estratégias de desenvolvimento socioeconômico são viáveis apenas quando combinam coerência macroeconômica com coesão social. Estes últimos dependem de políticas econômicas que busquem, simultaneamente, estabilidade de preços, geração de emprego e o crescimento econômico.
6. São necessárias políticas sociais para fortalecer os grupos com desvantagens e afirmar a igualdade de oportunidades. Mercados livres e concorrentiais não são suficientes para resolver os problemas de equidade na distribuição de renda e da riqueza.	6. Os compromissos institucionalizados emergem das interações entre Estado e os atores sociais, com o objetivo de criar as condições para uma distribuição mais equitativa da renda e da riqueza. Eles são essenciais para viabilizar a compatibilização da lógica mercantil com as necessidades sociais.
7. A ênfase deve recair sobre os problemas estruturais das economias. A política econômica não deve ser absorvida inteiramente pelas necessidades da conjuntura.	7. Como a política econômica depende da institucionalidade, a qual o modo de regulação se baseia, os fatores estruturais são determinantes do sucesso tanto da política econômica quanto das estratégias nacionais de desenvolvimento socioeconômico.
8. Busca combinar o princípio da liberdade de mercado com o princípio da equidade social	8. A liberdade e eficiência econômicas pressupõem estabilidade das relações sociais e elevação dos níveis de vida das populações.

4. O REGIME DE CRESCIMENTO BRASILEIRO: PRINCIPAIS FATOS ESTILIZADOS POR FORMA INSTITUCIONAL

Segundo pesquisa desenvolvida pela Price Water House Coopers, o Brasil tem sido muito atrativo para investidores estrangeiros, pois é o 3º país mais citado para a ampliação de novos negócios. Pelos dados da UNCTAD, trata-se do 4º maior receptor de investimento direto estrangeiro no mundo; ficando abaixo da China (31%), EUA (23%), Brasil (15%).⁴ No entanto, as visões mais otimistas acerca do atual modelo econômico brasileiro normalmente desconsideram ou minimizam a existência de limites estruturais ao desenvolvimento socioeconômico sustentável, numa perspectiva de longo prazo.

Provavelmente, esse otimismo ocorre por duas razões: primeiramente, porque a economia mundial, ainda abalada com os desdobramentos da crise financeira nos EUA e na Europa, não dispõe de muitas alternativas atrativas para a alocação de capitais em busca de revalorização rápida e segura. Em segundo lugar, porque o mercado financeiro brasileiro, apesar das reduções recentes das taxas de juros governamentais, tem proporcionado oportunidade ímpar de revalorização financeira com alta margem de ganhos, tanto para detentores de capital domésticos, quanto para investidores estrangeiros avessos aos riscos inerentes às imobilizações de recursos em atividades produtivas. Entretanto, a consideração conjunta das características estruturais positivas e adversas do modelo econômico brasileiro é condição fundamental para uma avaliação realista que possa ser a base para a implementação de políticas públicas e de uma estratégia consistente de desenvolvimento sustentável.

4.1 A relação salarial: flexibilidade e institucionalidade incompleta

A relação salarial brasileira tem se caracterizado por sua dualidade. Apesar da redução do grau de informalidade a partir de 2000, quase metade da ocupação é composta por trabalhadores sem carteira assinada e de autônomos.

⁴ Dados citados pelo Ministério da Fazenda do Brasil no estudo “Economia Brasileira em Perspectiva – Balanço 2012 – Perspectivas 2013”, março de 2013.

Algumas análises têm sustentado a possibilidade de o Brasil entrar numa trajetória de crescimento econômico impulsionada pelo mercado de consumo interno, enquanto outras argumentam que a melhoria do dinamismo recente deve-se à expansão do crédito. No primeiro caso, tratar-se-ia de um regime do tipo “*wage-led growth*” – dada a nítida correlação entre a massa salarial e a acumulação de capital produtivo; enquanto no segundo, seria um caso de “*finance-led growth*”.

Como no período 2004-2012, houve tanto expansão das operações de crédito ao consumo e ao investimento, como aumento do salário médio real, torna-se necessária uma análise econometrífica para se determinar a variável que efetivamente comandou o maior dinamismo econômico. Alternativamente, como o Estado vem implementando uma política de aumento do salário mínimo real, juntamente com as transferências sociais e a maior oferta de crédito por parte dos bancos públicos, pode-se sustentar também a hipótese de que se trata de fato de um regime do tipo “*state-led* ou *state-driven growth*”. No entanto, esse regime parece ter encontrado um novo limite, dada a reduzida taxa de crescimento econômico em 2012, de apenas 0,9%.

Com a rápida acumulação de reservas internacionais, a partir de 2003, o aumento dos salários reais por efeito das apreciações cambiais também deve ser levado em conta. A seguir são descritos alguns dos principais fatos estilizados da relação salarial no Brasil.⁵

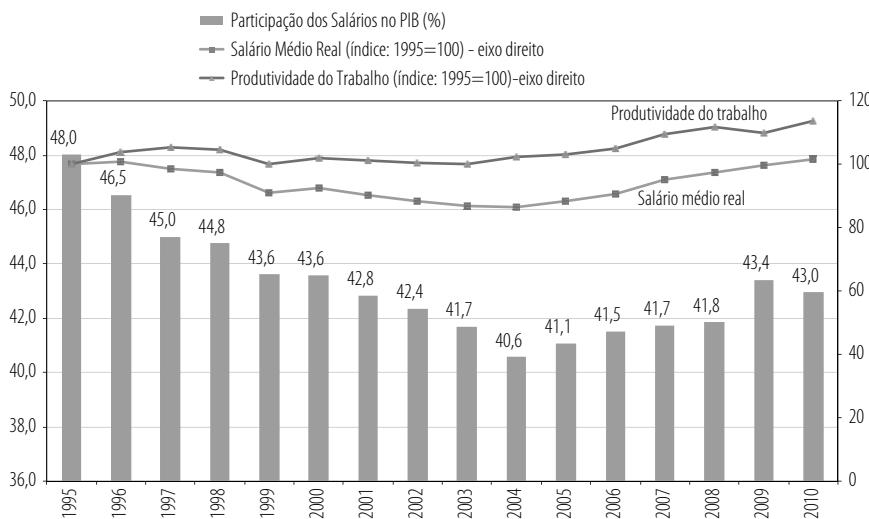
4.1.1 Melhora da distribuição funcional da renda em favor dos salários

Em razão da expansão do nível geral de emprego e do aumento do salário médio real no subperíodo 2005-2010, a participação da massa salarial no PIB brasileiro (*wage share*) saiu de sua trajetória de declínio, que caracterizou o subperíodo 1995-2004 (gráfico1). Essa recuperação da *wage*

5 A definição de fatos estilizados baseia-se em Kaldor (1961). Trata-se de regularidades macroeconômicas observadas pelo pesquisador e que se destacam por suas características singulares, sejam positivas ou adversas, com relação às perspectivas do desenvolvimento socioeconômico brasileiro.

share foi impulsionada também por uma recuperação suave dos ganhos de produtividade que, no entanto, se mantiveram baixos para um país ainda em desenvolvimento. A média dos ganhos de produtividade para o total da economia brasileira, no período 1995-2010, foi de apenas 0,9% ao ano, puxada pela agropecuária e pelo setor serviços, já que, com exceção da indústria extractiva mineral, os demais ramos da indústria tiverem queda nos ganhos de produtividade. O crescimento do salário médio real, no entanto, acompanhou, de maneira geral, esse baixo ritmo de crescimento da produtividade do trabalho.

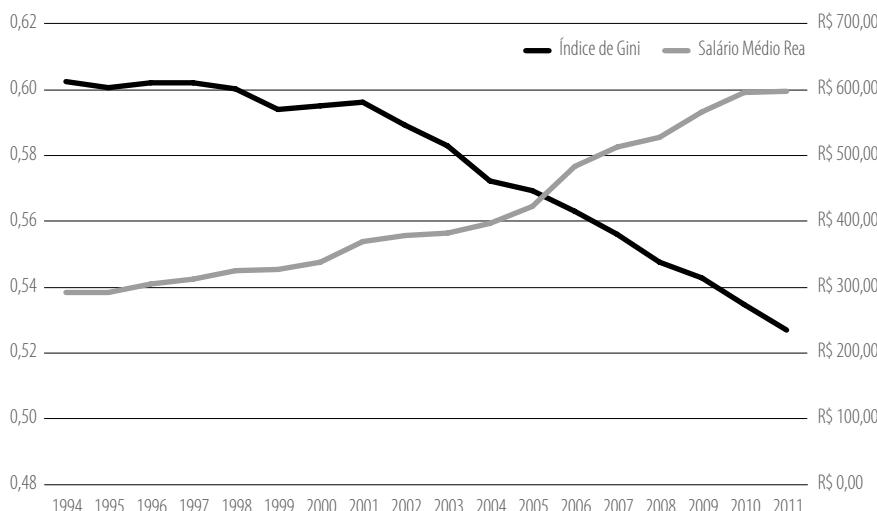
Gráfico 1. Produtividade do trabalho, salário médio real e parcela salarial (1990-2010)



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados do IPEA-Data e IBGE.

4.1.2 Redução da concentração pessoal da renda e da pobreza

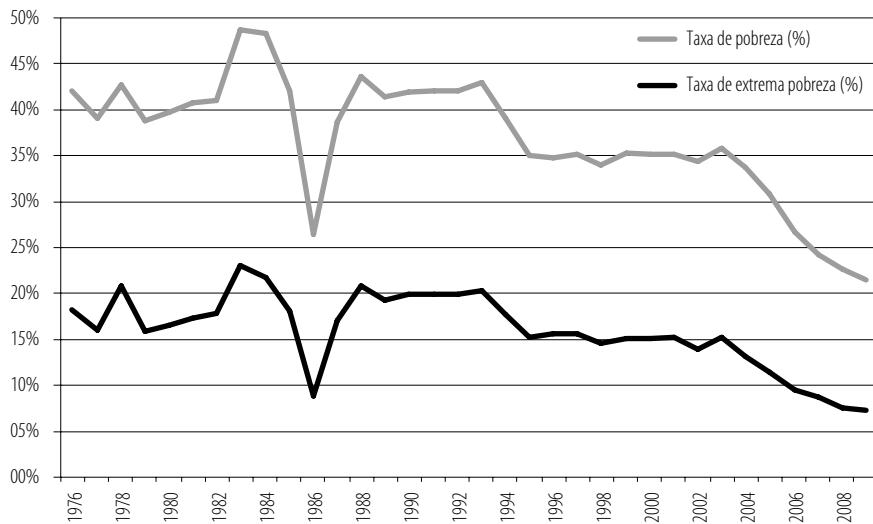
A redução da concentração pessoal da renda, medida pelo índice de Gini, contou também com a política de elevação do salário mínimo real, além das políticas públicas de transferência direta de renda para as famílias que vivem em situação de pobreza e extrema pobreza (gráfico 2).

Gráfico 2. Coeficiente de Gini e salário mínimo real (1994-2011)

Fonte: Cálculos próprios com base nos dados do IPEA-Data.

Apesar dos avanços dos últimos 15 anos no que concerne à redução do contingente de pobres e de extremamente pobres, há ainda muito a fazer. Para uma população de aproximadamente 194 milhões de habitantes, cerca de 21% encontram-se ainda em situação de pobreza, ou seja, 40,7 milhões de pessoas. Além disso, 7% ou 13,6 milhões de pessoas ainda estão em situação de extrema pobreza. Pode-se argumentar que apenas a expansão dos programas sociais, como o Bolsa Família ou Minha Casa Minha Vida, não será suficiente para proporcionar qualidade de vida aceitável para aqueles que saem dessas estatísticas. É necessário acelerar o ritmo de crescimento econômico e a geração de emprego com mais alta qualidade dos postos de trabalho, o que implica também maiores investimentos para os setores educacional e de inovação científico-tecnológica (gráfico 3).

Gráfico 3. Pobreza e extrema pobreza em % da população total do Brasil (1976-2008)



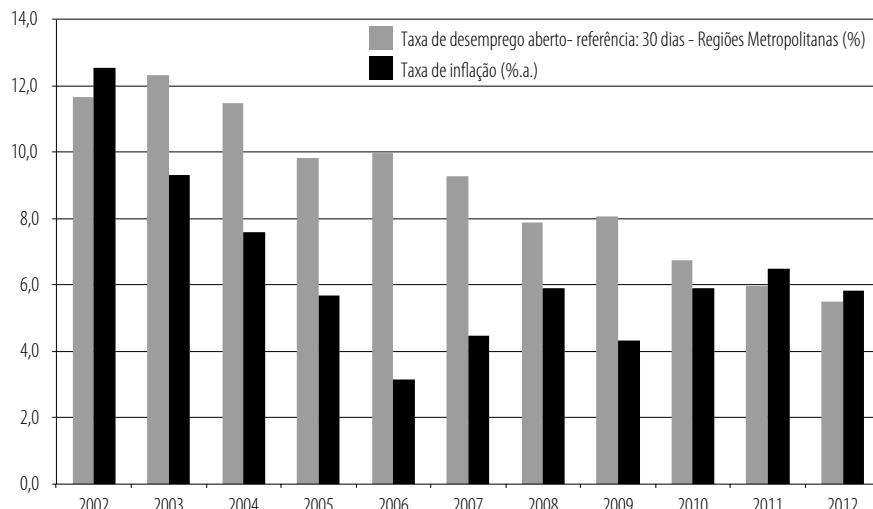
Fonte: IPEA-DATA

4.1.3 Desemprego em queda e inflação moderada

Um fato positivo quanto ao mercado de trabalho brasileiro refere-se à queda das taxas de desemprego aberto, isto é, sem considerar o desemprego oculto pelo desalento e pelo trabalho precário. Diversas críticas têm sido levantadas com relação a essa tendência, destacando-se a baixa qualidade dos postos de trabalho gerados, quando avaliados em termos de remuneração paga e dos benefícios e direitos dos trabalhadores empregados. Segundo as pesquisas mensais de emprego e salário do IBGE, o nível de subocupação também vem baixando em razão da queda das taxas de informalidade.

O gráfico 4 mostra os comportamentos tendenciais da inflação e do desemprego entre 2002 e 2013, com a primeira variável próxima a 6% a.a., a partir de 2008; e a segunda em uma trajetória de declínio.

Gráfico 4. Desemprego e inflação no Brasil (2002-2013)



Fonte: IBGE.

Nota: Taxa média de desemprego no ano; inflação acumulada no ano.

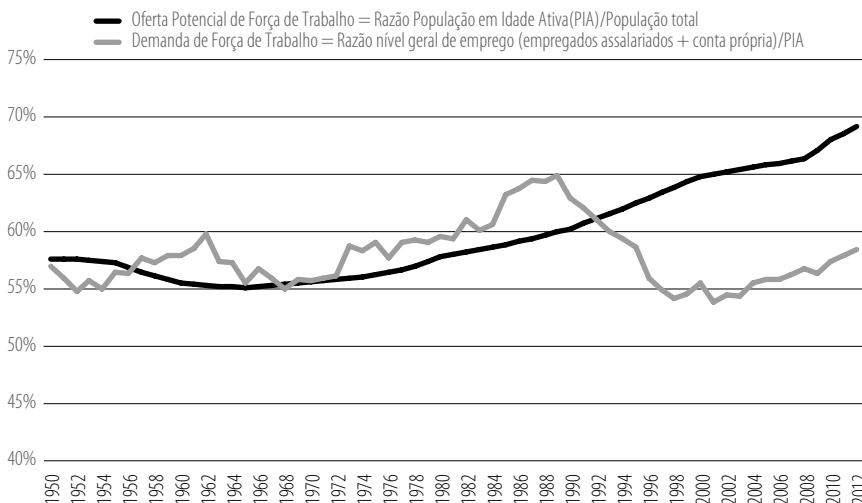
4.1.4 Interação das dinâmicas demográfica e macroeconômica ainda favorável

O Brasil está atravessando sua fase de transição demográfica de maneira muito rápida, comparativamente aos países já desenvolvidos. Um dos efeitos observados desse processo refere-se ao aumento progressivo da participação da população em idade ativa (PIA) – pessoas entre 14 e 65 anos – na população total. Numa perspectiva de longo prazo, o gráfico 5 mostra a dinâmica da PIA como percentagem da população total, que pode ser interpretada como uma *proxy* da oferta potencial de força de trabalho. A outra série é a razão nível geral de emprego/PIA, que representa a geração de emprego ou o quanto o sistema econômico tem absorvido da oferta potencial de trabalhadores.

Três subperíodos característicos podem ser destacados: 1950-1989; 1990-2001 e 2002-2012. Entre 1950 e 1989, as duas razões se mantiveram muito próximas uma da outra, inclusive com a geração de emprego se si-

tuando, na maior parte do tempo, acima da oferta potencial. Nesse subperíodo, as taxas de crescimento econômico do Brasil foram muito elevadas, cerca de 7,5% ano, destacando-se a fase do chamado “milagre econômico” (1967-1973), em que a média anual atingiu os 10% ano. Mas mesmo com a população total crescendo a uma média anual de 3%, dado seu elevado dinamismo, a economia brasileira não apresentou dificuldades para gerar emprego e absorver a crescente oferta de mão-de-obra.

Gráfico 5. Evolução da oferta potencial de trabalho e do nível geral de emprego (1950-2008)



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados do IBGE, IPEA Data e Marquetti (2003).

No subperíodo 1990-2001, a desconexão entre as duas séries é flagrante. A PIA segue sua tendência de expansão como percentagem da população total, já como um dos fenômenos esperados da transição demográfica em curso. No entanto, a razão nível geral de emprego/PIA entra numa trajetória de rápido declínio, que se iniciou em 1990 e se prolongou até 2001, em decorrência das transformações estruturais impostas à economia brasileira por seu novo padrão de inserção internacional. Essas transformações implicaram a reformulação completa da forma institucional de inserção

internacional, com o aprofundamento da liberalização comercial e financeira. À essa época, a indústria brasileira foi o setor que mais reduziu postos de trabalho, levando as taxas de desemprego aberto a um patamar médio de 9% entre 1999 e 2005.

No subperíodo 2002-2012, a economia brasileira entra numa trajetória de crescimento médio anual de 3,5%, com melhoria no perfil de distribuição de renda e de geração de emprego. Como resultado, a razão nível geral de emprego/PIA entra em uma tendência de expansão que, no entanto, permanece abaixo da razão PIA/população total. Em outros termos, a geração de emprego e a oferta potencial de força de trabalho agora crescem juntas, mas a primeira em um nível 10% inferior à segunda.

Estudos demográficos e de economia do trabalho podem contribuir para elucidar esse fenômeno, pois a PIA é composta pela população economicamente ativa e por indivíduos que, embora em idade de trabalho, por alguma razão, estão adiando sua entrada ou reentrada na força de trabalho efetiva ou estão preferindo desenvolver suas atividades fora das relações de emprego assalariado.

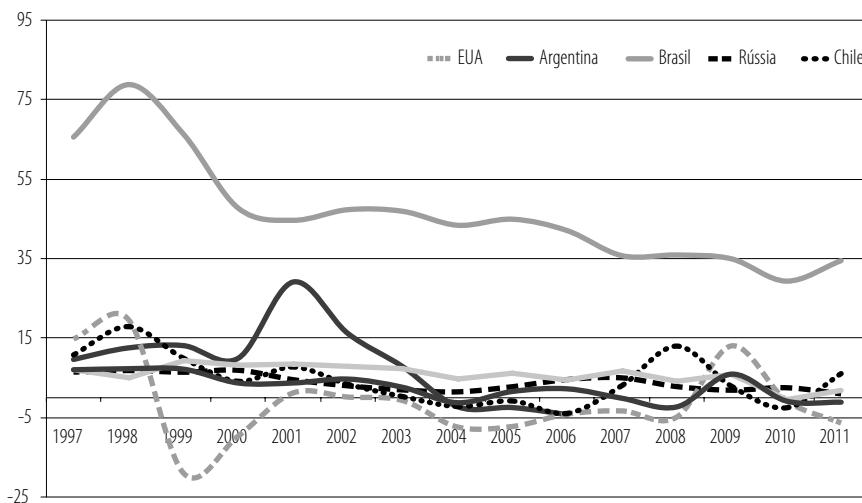
4.2 O regime monetário-financeiro: elevado custo do crédito e acumulação rentista

No que concerne à estabilidade de preços, de uma maneira geral, as taxas de inflação se situaram dentro das metas estabelecidas pelo governo, com algumas subidas motivadas, em sua maioria, por efeitos sazonais. Por outro lado, há fatores estruturais, e não apenas monetário-financeiros, que impedem a vigência de taxas mais baixas de inflação, sem que a economia brasileira incorra em trajetórias de estagnação da renda e do emprego.

O regime monetário-financeiro tem se estruturado para se adequar à tríade da política econômica: sistema de metas de inflação; busca de superávits primários e câmbio flutuante. Muitas críticas têm sido formuladas a essa estratégia, destacando-se o fato de que sua permanência num contexto de elevadas taxas de juros reais (ver gráfico 6) impediria a aceleração do crescimento econômico, uma das bandeiras do governo.

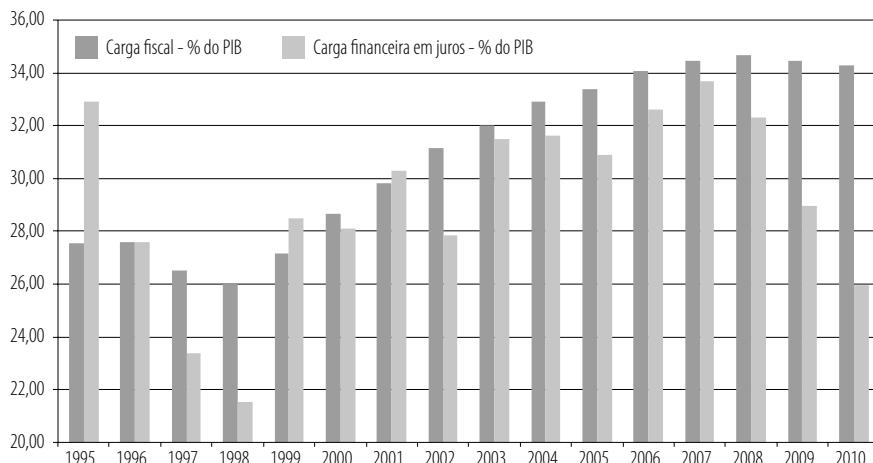
Um dos fatores geradores das contradições e ambiguidades do modelo econômico brasileiro reside, portanto na dificuldade de se compatibilizar um sistema de combate à inflação, cuja principal arma são os aumentos das taxas básicas de juros, com as necessidades dos setores diretamente produtivos. Estes últimos precisam operar num ambiente macroeconômico não apenas caracterizado por inflação baixa ou sob controle, mas também com juros que não inibam a taxa de acumulação industrial. Por outro lado, as elevações periódicas das taxas de juros tendem a apreciar o câmbio real, o que reduz a competitividade da indústria brasileira.

Gráfico 6. Taxas de juros reais no Brasil e outros países (1997-2011)



Fonte: World Bank Data.

Os fluxos de juros recebidos, pagos e apropriados pelo setor bancário-financeiro brasileiro como percentagem do PIB, no período 1995-2010, integram as estatísticas das contas nacionais do Brasil. Por analogia com a carga fiscal, pode-se considerar a existência de uma verdadeira *carga financeira em juros sobre o produto total da economia brasileira*, atingindo a média de quase 30% do PIB nesse período. Consequentemente, a elevada carga fiscal é a contrapartida da elevada carga financeira, mantendo entre si a mesma ordem de grandeza (vide gráfico 7)

Gráfico 7. Carga fiscal e carga financeira em juros sobre o PIB (1995-2010)

Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.

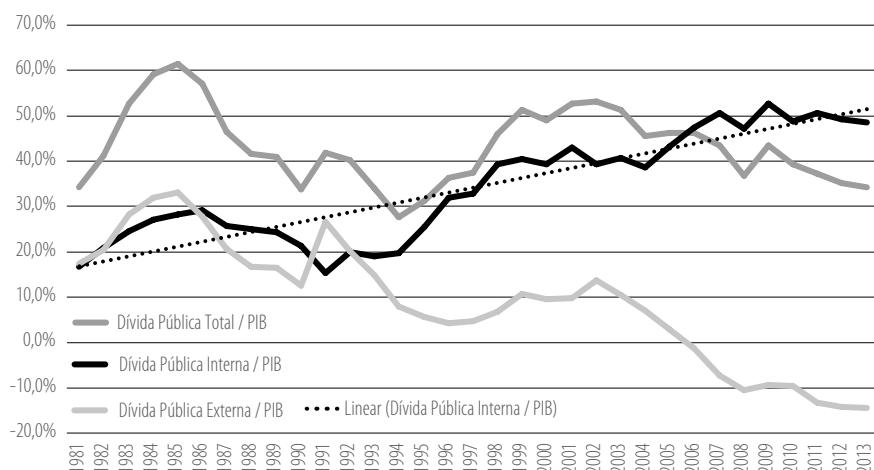
A relação crédito/PIB iniciou uma fase de crescimento a partir de 2004, apesar das elevadas taxas de juros domésticas, saindo de um nível de apenas 24,9%, em 2003, para 50,8% do PIB, em 2012. Isso pode ser explicado pelos incentivos do Estado brasileiro que utilizou sua rede de bancos públicos e as facilidades de acesso ao crédito externo. No entanto, como mostram as estatísticas recentes, esse processo não parece ser sustentável para os próximos anos, porque a renda das famílias e o lucro empresarial não têm crescido no mesmo ritmo da renda de juros acumulada nas linhas de financiamento e empréstimos.

4.3 As relações Estado-economia: ambiguidades das ações e perda de autonomia da política econômica

A estratégia de gestão do Estado brasileiro consiste em conciliar duas ordens de racionalidade a priori incompatíveis: *promover as condições para acelerar o crescimento econômico e expandir os programas de distribuição de renda (bolsa família, bolsa escola, Brasil sem miséria, aumentos reais do salário mínimo, etc), ao mesmo tempo em que é forçado no plano político-institucional a permitir que a acumulação financeira baseada na elevada*

renda de juros desenvolva-se com o próprio aval do governo federal. Trata-se, portanto, de um modelo híbrido ou dual, em que o governo implementa medidas para impulsionar o crescimento econômico com equidade, enquanto administra a “punção rentista” exercida pelas finanças privadas sobre as finanças públicas. Fenômeno classificado pela literatura econômica internacional como **financeirização** (*financialization*) e que restringe demasiadamente as margens de manobra do Estado, reduzindo a autonomia da política econômica. Isso explica por que os gastos sociais e o investimento público, apesar dos aumentos recentes de suas participações no PIB, permanecem ainda muito aquém dos gastos financeiros do Estado brasileiro.

Gráfico 8. Composição da dívida pública brasileira em % do PIB(1981-2012)



Fonte: IPEA Data.

A carga fiscal no Brasil tem crescido sistematicamente desde a consolidação de seu novo padrão de inserção internacional, ocorrida com a estabilidade da inflação a partir de 1994. Além da modernização e aperfeiçoamento das estruturas de arrecadação tributária, num contexto marcado por baixas taxas de crescimento econômico, podem ser destacadas duas outras causas: a) necessidade de o Estado fazer frente aos pagamentos de juros em montantes próximos a 10% do PIB e ao mesmo tempo expandir os programas sociais de redução da pobreza e das desigualdades sociais;

b) o elevado custo de carregamento das reservas internacionais acumuladas através, principalmente, da liberalização financeira e, em muito menor escala, via liberalização comercial. Nesse contexto macroeconômico, o Estado brasileiro tem sido o fiador do padrão de adesão internacional aos mercados financeiros globais, resultando na rápida expansão da dívida pública interna (gráfico 8), apesar da “zeragem” da dívida pública externa, a partir de 2006.

De modo geral, pode-se considerar as seguintes características das relações Estado- economia no Brasil: a) alta regressividade da tributação e expansão rápida da carga fiscal nos últimos 25 anos; b) estruturas de bem-estar incompletas; c) endividamento público interno muito elevado, resultante, sobretudo, do alto custo de carregamento das reservas internacionais; d) um Estado inserido (*État inséré*, na conceitualização regulacionista) no circuito da produção e da distribuição. Entretanto, a distância entre a sociedade representada e a sociedade real permanece em níveis incompatíveis com as democracias modernas. Apesar de sua capacidade de intervenção e presença econômica, que lhe permite formular estratégias e políticas públicas importantes para o desenvolvimento socioeconômico, o Estado brasileiro perdeu autonomia frente à intensificação da concorrência internacional e ao elevado peso do setor financeiro na economia.

4.4 Concorrência e inserção internacional: contradições face às necessidades da acumulação produtiva

A baixa taxa de investimento produtivo tem marcado a evolução recente da economia brasileira, uma das mais baixas entre os países emergentes.

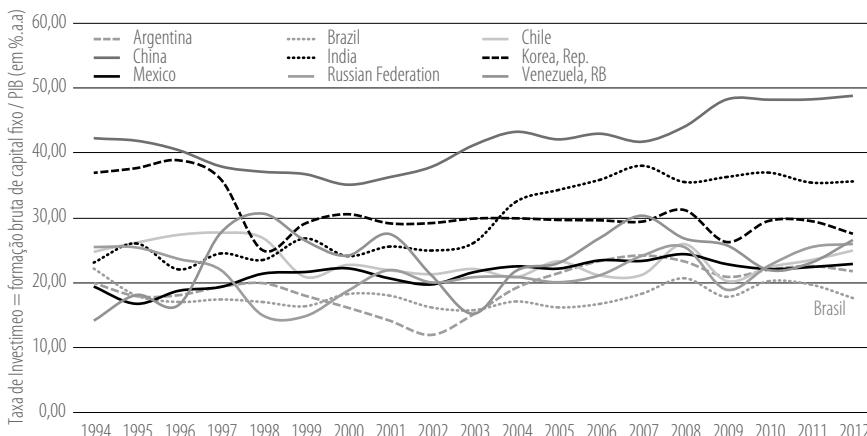
4.4.1 Capital produtivo e financeirização

Diversos estudos acerca do processo de financeirização das economias nacionais potencializado pela expansão dos mercados globais, têm procurado detectar as causas do predomínio da alocação financeira em detrimento da alocação de capital em atividades diretamente produtivas. Estudos para o caso brasileiro, norte-americano e europeu mostram que

a globalização ampliou as alternativas de revalorização dos capitais na circulação bancária e financeira, tornando menos atrativas as imobilizações de recursos em capital fixo produtivo, dados os riscos, incertezas e baixa liquidez desse tipo de ativo. Em economias não financeirizadas, essas alternativas às imobilizações de capital, são mais restritas, induzindo, em consequência, os detentores de capital a buscarem atividades produtivas para a revalorização de seus recursos. Na atualidade, pode-se citar os países asiáticos que dispõem de institucionalidade adequada para direcionar as finanças privadas e as finanças públicas aos objetivos do crescimento e do desenvolvimento econômicos.

Por razões que lhes são endógenas ou estruturais, a economia brasileira tem ainda uma das mais altas taxas de juros reais da economia mundial. Dada a proeminência da renda de juros no fluxo total de renda financeira apropriado pelos detentores de capital, o processo de financeirização no Brasil é muito diverso do observado em países desenvolvidos. Inclusive porque o elevado peso da renda de juros sobre os ativos transacionados reduz a possibilidade de bolhas especulativas ou de super-oferta especulativa de crédito, que marcaram a crise financeira global de 2008-2009, com epicentro nos EUA e na zona do euro.

Gráfico 9. Investimento: uma comparação entre Brasil e países em desenvolvimento (1995-2009)



4.4.2 Financeirização e poupança

Um dos efeitos diretos do predomínio da alocação financeira das poupanças das famílias e das empresas tem sido a baixa taxa de poupança agregada, já que se o investimento não cresce, a renda total também não cresce suficientemente para elevar a poupança macroeconômica. Esse fenômeno cria uma escassez de recursos para a alocação diretamente produtiva – poupança produtiva; e eleva demasiadamente os recursos para a circulação financeira.

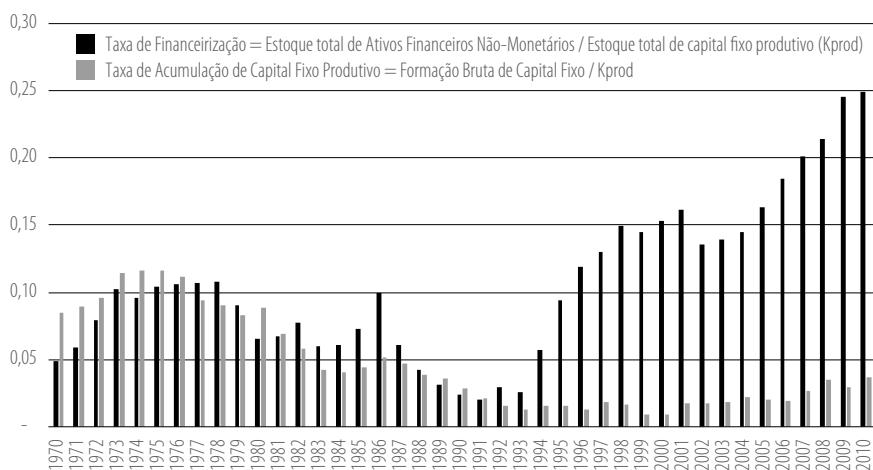
Os estudos empíricos sobre o processo de financeirização são unâmes em constatar que a parte não investida da poupança empresarial – no caso brasileiro a maior parte – tem sido alocada em ativos financeiros, compondo o que Aglietta (2000) denomina por *poupança improdutiva*. A poupança improdutiva é aquela alocada nas transferências de propriedade de ativos já existentes, não criando ativos novos. A *poupança produtiva* corresponde ao montante de recursos não consumidos destinados à formação bruta de capital fixo das empresas e, consequentemente, contribuindo para a elevação da taxa de acumulação de capital, pois expande a capacidade produtiva instalada, permitindo ampliar a geração de emprego e de renda.

Um indicador básico de financeirização, no plano macroeconômico, é a razão entre o estoque total de ativos financeiros e o estoque total de ativos fixos produtivos (máquinas, equipamentos, instalações e demais infraestruturas). Denominada por taxa de financeirização, *esse indicador expressa o ritmo em que a poupança improdutiva substitui a poupança produtiva* e está plotado no gráfico 10 juntamente com a taxa de acumulação de capital fixo produtivo.

No período 1970-1994, as duas variáveis apresentam uma dinâmica comum e com valores médios muito próximos entre si. Nesse período, as condições para a vigência de um processo de financeirização ainda não estavam presentes, pois é necessária a existência de uma arquitetura institucional permissiva que reproduza esse fenômeno. A partir de 1995, a razão ativos financeiros/ativos fixos produtivos cresce exponencialmente e se descola da taxa de acumulação de capital, como expressão característica

da vigência da financeirização. Por isso, a razão que define a taxa de financeirização pode ser interpretada como uma medida do grau ou da velocidade em que os ativos produtivos são substituídos por ativos financeiros. Essa talvez seja a principal causa da baixa taxa de investimento produtivo no Brasil e não a insuficiência de poupança como sustentado pelas visões tradicionais. Pelo contrário, *a insuficiência de poupança é um resultado macroeconômico do predomínio da alocação financeira em detrimento da alocação diretamente produtiva dos capitais. É um resultado do processo de financeirização*. A escassez de poupança para investimento produtivo resulta de sua abundância para aplicações financeiras de curto prazo, com baixo risco e alta rentabilidade e liquidez, proporcionada por uma das mais altas taxas de juros reais do mundo. Em consequência, o crescimento econômico permanece muito aquém do verdadeiro potencial produtivo do país (ver gráfico 11).

Gráfico 10. Acumulação produtiva e acumulação financeira (1970-2010)



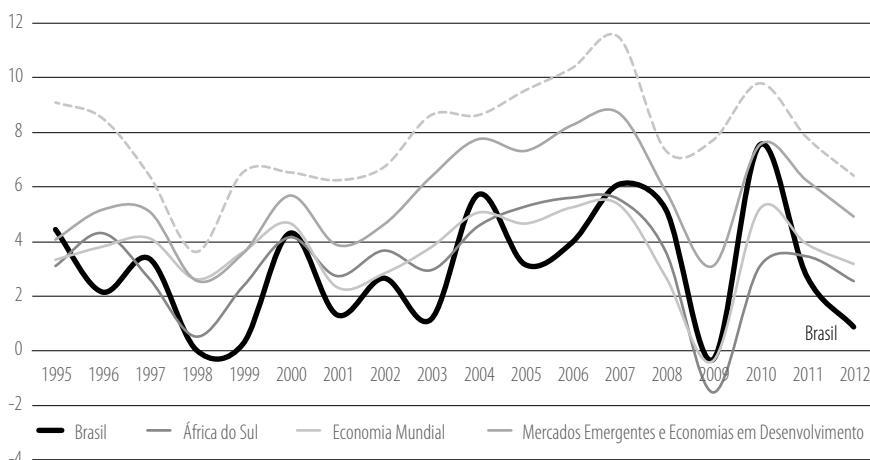
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do IPEA Data e Banco Central do Brasil.

Mas um dos trunfos do Brasil decorre do fato de possuir instituições públicas que permitem compensar a baixa propensão a investir dos bancos privados, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

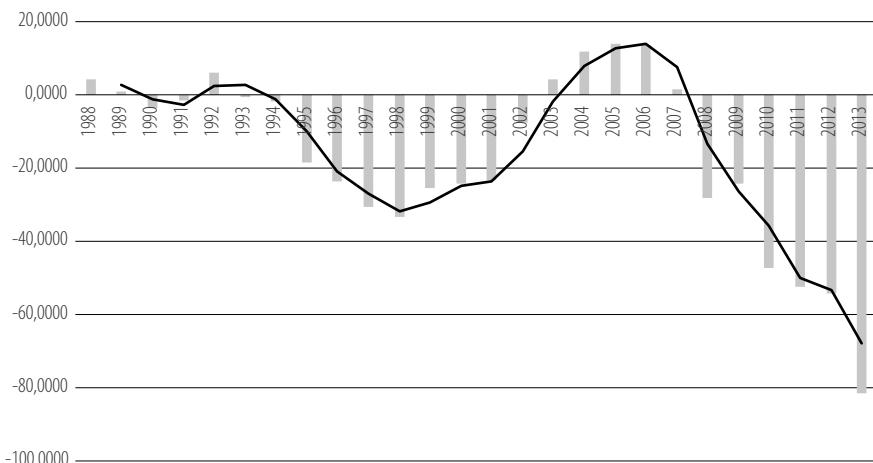
– BNDES. São os bancos públicos, notadamente a tríade BNDES-Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, que financiam o investimento produtivo ofertando crédito de longo prazo. O sistema bancário privado mantém-se, preponderantemente, focado em ativos de curto prazo e nas operações de crédito ao consumo, apresentando baixíssima propensão às imobilizações de capital que, no entanto, são necessárias ao processo de desenvolvimento socioeconômico do país.

De fato, as visões mais otimistas têm sido possíveis porque a taxa de crescimento demográfico caiu para 1,1% a.a., ou seja, para 1/3 do valor apresentado no período 1950-1980, de mais alto crescimento econômico. Lamentavelmente, uma espécie de visão neo-malthusiana tem sido mobilizada, pois busca-se minimizar os efeitos do baixo crescimento econômico brasileiro apoiando-se no baixo crescimento populacional. Na verdade, se a transição demográfica brasileira tem afastado o problema do excesso de população como entrave ao desenvolvimento socioeconômico, o crescimento econômico a taxas mais altas e sustentáveis levaria o país à condição de desenvolvido muito mais rapidamente.

Gráfico 11. Crescimento econômico: uma comparação entre Brasil e regiões (1995-2009)



Fonte: *World Bank data*.

Gráfico 12. Saldo do balanço de pagamentos em transações correntes (1994-2013)

Fonte: Banco Central do Brasil

4.4.3 A tendência ao desequilíbrio externo

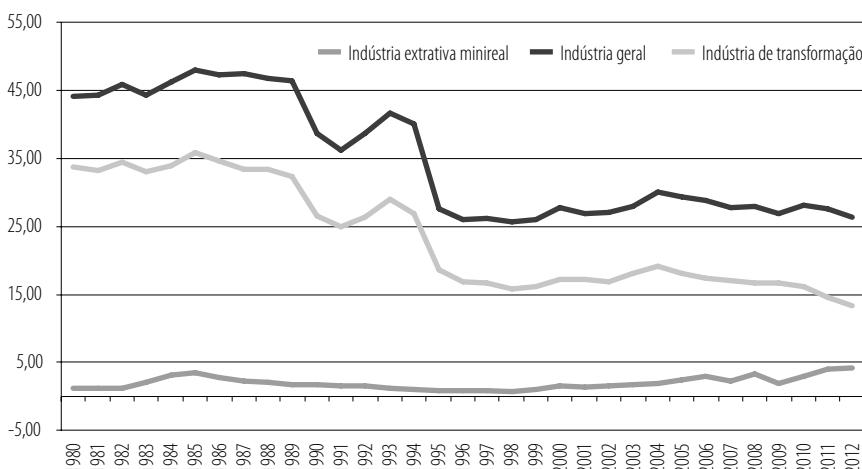
A análise do balanço de pagamento revela um aprofundamento do déficit em transações correntes a partir de 2007 (ver gráfico 12). A globalização tem permitido a muitos países incorrerem em déficits sistemáticos em conta corrente em razão da entrada de capitais estrangeiros, predominantemente, os capitais de curto prazo e especulativos. Mas são muitos os problemas com essa estratégia, destacando-se: a) o elevado custo de carregamento das reservas internacionais que elevam a dívida pública interna; b) a tendência persistente de apreciação real da taxa de câmbio, que reduz a competitividade externa; d) o aumento da dependência da economia brasileira com relação a capitais voláteis; e) a impossibilidade de usar o câmbio como instrumento de política industrial, já que sob a arquitetura institucional do modo de regulação vigente, as taxas de câmbio tornaram-se ativos fortemente condicionados pelos interesses das finanças liberalizadas e dos capitais especulativos. Fato ainda agravado em razão de o Brasil dispor de um mercado de derivativos profundo, cujos impactos são decisivos sobre a determinação do câmbio e das taxas de juros internas. A perda de autono-

mia do Estado frente a esse tipo de inserção internacional, cuja institucionalidade tem favorecido amplamente os interesses da revalorização rentista e financeira de curto prazo, é nítida.

4.4.4 Queda tendencial da participação da indústria de transformação no PIB

Na medida em que a configuração da forma institucional de inserção internacional prioriza os interesses da acumulação financeira em detrimento da acumulação industrial, ela não permite a implementação de políticas industriais consistentes, como ocorre nos países asiáticos. Estudos recentes mostram que os ramos industriais que mais investem no Brasil são os intensivos em recursos naturais, enquanto os baseados em ciência e tecnologia reduzem seus investimentos e sua participação na pauta de exportações. Daí a queda tendencial da participação da indústria de transformação no PIB, que se pode constatar no gráfico 13 e que está associada a um processo de *especialização regressiva*.

Gráfico 13 – Indústria de transformação e indústria extrativa mineral: valor adicionado como % do PIB (1980-2012)



Fonte: IPEA data.

Um processo rápido de “commoditização” da pauta de exportações brasileiras pode ser constatado pelo gráfico 14. As *commodities* representaram mais de 70% da pauta de exportações brasileiras, em 2011, mantendo-se sob tendência de expansão (ver Gráfico 15).

Gráfico 14. Participação das *commodities* e dos manufaturados nas exportações brasileiras (1999-2011)



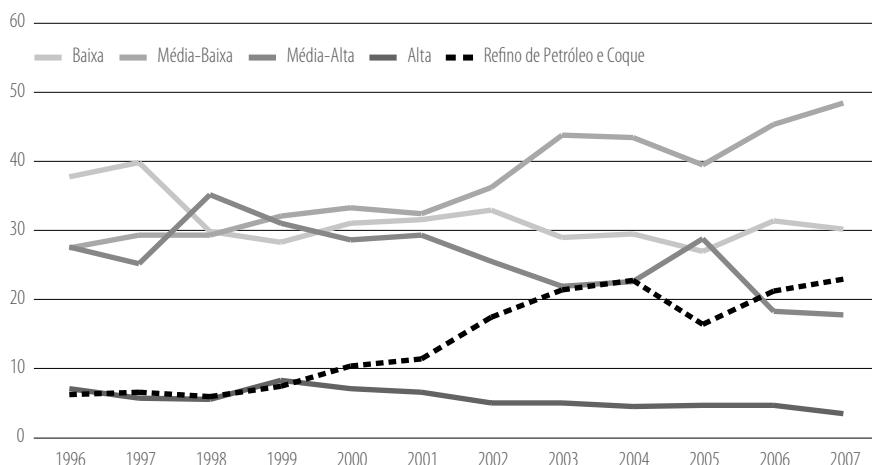
Fonte: Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, apud Souza, T.A.; Veríssimo, M.P. (2013).

Quase metade dessa das *commodities* é composta de produtos *in natura*, tais como agropecuários, minérios, gás, petróleo e madeira. Produtos que representam apenas 9,3% da pauta de exportações da China, cuja estratégia de desenvolvimento tem priorizado as exportações de itens de maior valor adicionado e conteúdo científico e tecnológico e mesmo assim, a retórica dominante tem sido no sentido de apontar o país como futura potência econômica.

4.5 As formas da concorrência e de inserção internacional: contradições face às necessidades da acumulação produtiva

A reconfiguração relativamente rápida da forma de inserção internacional do Brasil, a partir dos anos 1990, contribuiu para a intensificação da concorrência oligopolista, sem, no entanto, reduzir significativamente a margem dos *mark-up* setoriais (Bruno, 2005).

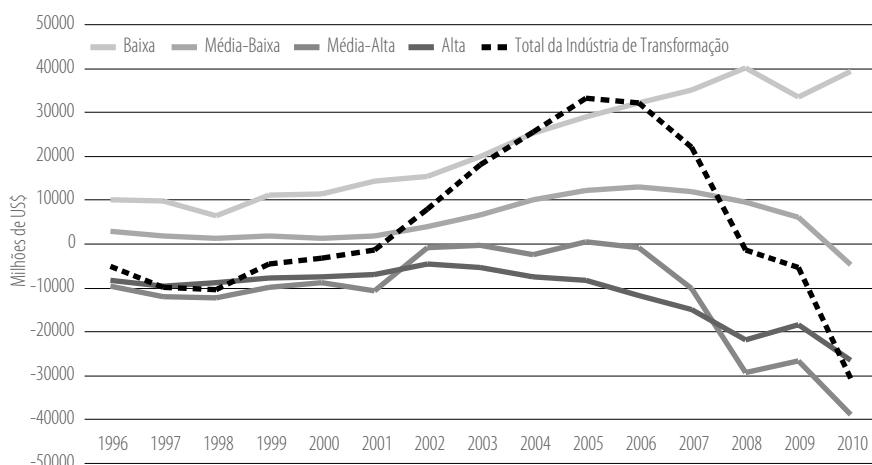
Gráfico 15. Indústria: composição da formação bruta de capital fixo, por intensidade tecnológica % do total (1996-2007)



Fonte: Pesquisa Industrial Anual – Empresa do IBGE. SQUEFF (2012) – IPEA.

Nota: Classificação por intensidade tecnológica da OCDE.

Gráfico 16. Indústria de transformação: saldo comercial por intensidade tecnológica (1995-2010)



Fonte: Squeff (2011)-IPEA

As ambiguidades do modelo se afirmaram a partir mesmo das contradições entre os processos de liberalização comercial e financeira. O primeiro levou rapidamente ao incremento do coeficiente de importações da economia brasileira, em razão da forte apreciação cambial provocada pelo segundo. A indústria local foi então forçada a se reestruturar rapidamente sob efeito do aprofundamento da concorrência externa, sem contar com uma estratégia consistente de desenvolvimento industrial.

O cenário melhorou para a indústria geral apenas a partir do ano de 2004, quando a elevação dos preços internacionais das *commodities* puxaram as exportações brasileiras. No entanto, a apreciação cambial resultante da forte acumulação de reservas, principalmente pela entrada de capitais especulativos de curto prazo, impôs restrições à expansão das exportações industriais de maior valor agregado ou conteúdo científico-tecnológico, como se pode mostrar no gráfico 15. São os ramos industriais de média-baixa intensidade tecnológica e o de refino de petróleo e coque os que mais investiram no período em questão. Nos ramos de média-alta e de alta intensidade tecnológica as respectivas formações brutas de capital fixo apresentam-se em tendências de declínio.

As hipóteses de “doença holandesa” e de especialização regressiva precisam ser melhor consideradas e testadas empiricamente, pois com relação ao saldo comercial da indústria de transformação, apenas o ramo de baixa intensidade tecnológica apresenta-se em tendência de crescimento (gráfico 16). Dois outros fatores de restrição ao aumento do investimento industrial têm sido recentemente apontados: a elevação do custo unitário do trabalho, em razão da elevação do salário médio real acima dos ganhos de produtividade; e a elevação dos preços dos bens de capital.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS: RECONHECER E SUPERAR OS LIMITES ESTRUTURAIS AO DESENVOLVIMENTO BRASILEIRO

“A existência de poupança corrente externa às firmas, realizada por pessoas que vivem de renda, tende a deprimir o investimento e, em consequência, reduzir o desenvolvimento no longo prazo.”

(Michail Kalecki)

As formas institucionais que se combinam para compor os modos de regulação das economias nacionais expressam configurações particulares de relações de produção e de distribuição. Essas relações são estabelecidas através de fatores que não são dedutíveis de uma lógica puramente mercantil, centrada exclusivamente na racionalidade de agentes econômicos, completamente desconectados dos condicionantes estruturais e sociopolíticos. Nas economias reais, elas resultam de um processo de codificação de compromissos sociais através de leis, convenções, regras e procedimentos sociais aceitos como imprescindíveis à coesão social e à coerência macrodinâmica do conjunto do sistema econômico.

A compatibilidade dos interesses individuais e coletivos com as condições de reprodução das economias pode ser viabilizada através da complementaridade das ações do Estado com os processos de mercado, assegurando a eficiência econômica e ao mesmo tempo promovendo o bem-estar social. Nesse contexto, a Economia Social de Mercado e a Teoria da Regulação possuem princípios e proposições similares. Em alguns casos até coincidentes, como o reconhecimento de que mercados são construções institucionais complexas, cuja eficiência não deriva, automática e espontaneamente, dos comportamentos de firmas e consumidores. **É necessária a mobilização de princípios organizadores e estruturantes dos comportamentos econômicos.**

No caso brasileiro, é necessário reconhecer a existência de limites estruturais ao desenvolvimento econômico sustentável que não podem ser superados sem mudanças institucionais adequadas. Esses limites derivam tanto das bases técnicas produtivas disponíveis quanto dos sistemas de remuneração e de distribuição de renda. Entretanto, os discursos go-

vernamental e midiático têm sido ambíguos, refletindo o caráter híbrido do modelo econômico brasileiro pós-liberalização comercial e financeira. Operando nas antípodas da China e mantendo uma relação de complementaridade de sua estrutura produtiva com a daquele país, esse regime de crescimento deverá frustrar as expectativas mais otimistas quanto à sua viabilidade de longo prazo.

Como atestam os países asiáticos, a indústria ainda é um setor-chave no processo de desenvolvimento socioeconômico das nações. Apesar da euforia em prol da economia do conhecimento e da economia de serviços, a viabilidade dessas últimas depende das infraestruturas e dos diversos insumos provenientes das bases produtivas industriais, que são inclusive geradoras de externalidades positivas para os sistemas educacionais e de inovação científico-tecnológica. O imaterial não prescinde do material, daí a importância fundamental do capital fixo produtivo, para os países em vias de desenvolvimento. Consequentemente, isso não significa minimizar a importância do capital humano. Mas o reconhecimento de que os sistemas de P&D responsáveis pelas inovações *intra-firms* só fazem sentido de existir endogenamente quando a industrialização está completa com um moderno e complexo setor de bens de capital. Caso contrário, o país será importador líquido de tecnologias estrangeiras, aprofundando seu grau de dependência externa e atrofiando seu sistema nacional de inovação.

A configuração atual da forma de inserção internacional do Brasil tem sido prejudicial aos ramos industriais de maior valor agregado. São os ramos ligados às *commodities* metálicas e agrícolas os mais beneficiados pelo regime de crescimento brasileiro. Os riscos de especialização regressiva da indústria de transformação mostram-se agora nítidos e exigem uma tomada de posição por parte desse setor e dos formuladores de políticas para o desenvolvimento. Abrir mão da indústria ou permitir a sua regressão aos ramos tradicionais é um contrassenso. Nesse caso, estariam bloqueadas as condições para a retomada da acumulação de capital em bases sustentáveis e adequadas às necessidades sociais.

Após seu esvaziamento político por parte das visões ultraliberais e conservadoras, os papéis intransferíveis do Estado nacional parecem ter

sido reconhecidos. O Estado tem promovido diversos programas para a redução das desigualdades sociais. A partir do segundo mandato do ex-presidente Lula, tem buscado promover o crescimento econômico inclusivo. No entanto, é preciso atentar para os limites ao desenvolvimento que ainda permanecem e que demandam mudanças na arquitetura institucional que define o modo de regulação da economia brasileira. Nesse contexto, os aportes da Economia Social de Mercado e da Teoria da Regulação mostram-se valiosos para uma abordagem pertinente dos problemas do desenvolvimento do brasileiro.

Miguel Bruno | Professor e Pesquisador do Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas-ENCE-IBGE e da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ. miguel.bruno@ibge.gov.br

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, Michel. *Macroéconomie financière*. Vol. 1 e 2. Paris: La Découverte, 2001.

ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel; PIMENTEL, Debora. Regime cambial e mudança estrutural na indústria de transformação brasileira. Evidências para o período 1994-2008. *Revista de Economia Política*, vol. 32, n.3 (128), julho-setembro de 2012.

ARAÚJO, Eliane; BRUNO, Miguel; PIMENTEL, Debora. Financialization against Industrialization: a regulationnist approach of the Brazilian Paradox. In *Les capitalismes en Amérique latine. De l'économique au politique. Revue de la Régulation. Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*. 1er semestre / Spring 2012

BECKER, Joachim; JÄGER, Johannes; LEUBOLT, Bernhard; WEISSENBACHER, Rudy. Peripheral Financialization and Vulnerability to Crisis: A Regulationist Perspective. *competition and change*, Vol. 14 No. 3-4, p. 225-47, December 2010.

BILLAUDOT, Bernard. *Régulation et croissance. Une macroéconomie historique et institutionnelle*. Paris: L'Harmattan, 2001.

BOYER, Robert. & SAILLARD, Yves (org.). *Théorie de la regulation. L'état des saviors*. La découverte, Paris Recherches, 2002.

BOYER, Robert. Deux défis pour le XXIe siècle: discipliner la finance et organiser l'internationalisation. CEPREMAP n° 2000-08, Paris, 2000.

BOYER, Robert. Is a finance-led growth regime a viable alternative to Fordism ? A preliminary analysis. *Economy and Society*. Volume 29, number 1, february 2000.

BRASIL. Uma Estratégia Inovadora Alavancada pela Renda. Organização Internacional do Trabalho- OIT, 2010.

BRUNO, Miguel; HALEVI, Joseph; MARQUES PEREIRA, Jaime «Les défis de l'influence de la Chine sur le développement du Brésil. *Revue Tiers Monde* n° 208, p. 83-102, 4/2011.

BRUNO, Miguel. Acumulação de Capital e Crescimento Econômico no Brasil: uma análise do período 1950-2006. In: SICSÚ, J. Miranda. P. (org.). *Crescimento Econômico: Estratégias e Instituições*. Rio de Janeiro: IPEA, 2009.

BRUNO, Miguel. Croissance économique, changements structurales et distribution: les transformations du régime d'accumulation au Brésil. Une Analyse Régulationniste. Thèse. École des Hautes Études en Sciences Sociales – EHESS- Paris, 2005.

BRUNO, Miguel; DIAWARA, Hawa; ARAÚJO, Eliane; REAIS, Anna Carolina; RUBENS, Mário. Finance-Led Growth Regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas, *Revista de Economia Política*, vol. 31, n. 5, São Paulo, 2011.

BRUNO, Miguel. Macroanálise, regulação e o método. Uma alternativa ao holismo e ao individualismo metodológicos para uma macroeconomia histórica e institucionalista. *Revista de Economia Política*, vol. 25, n. 4(100), p. 337-356, outubro-dezembro de 2005.

COSTA, Carla Guapo. O modelo alemão e a economia social de mercado num contexto de globalização. As Grandes Economias.

GUTTMANN, Robert. A Primer on Finance-Led Capitalism and Its Crisis. *Revue de la régulation Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, nº3/4, 2008.

HEIN, E. (2011), 'Financialisation' distribution and growth, in A Modern Guide to Keynesian Macroeconomics and Economic Policies, (Editors, Eckhard Hein , Engelbert Stockhammer), Cheltenham: Edward Elgar. HEIN, E. *The Macroeconomics of Finance-dominated Capitalism – and its Crisis*. Edward Elgar Cheltenham, UK • Northampton, MA, USA, 2012.

KALDOR, N. Capital Acumulation and Growth in: The Essential Kaldor. (org.) Tarigetti, F. e Thirlwall, A.P. 1989c. New York: Holmes & Meier Publishers, Inc., 1989b.

KALECKI, M. *Teoria da Dinâmica Econômica: Ensaio Sobre as Mudanças Cíclicas e a Longo Prazo da Economia Capitalista*. São Paulo: Ed. Nova Cultural, 1997.

ORHANGAZI, Özgür. Financialisation and capital accumulation in the non-financial corporate sector. A theoretical and empirical investigation on the US economy: 1973-2003. *Cambridge Journal of Economics* 1 of 24, 2008.

PALLEY, Thomas. Financialization: what it is and why it matters. *Working Papers* n. 525, The Levy Economics Institut of Bard College. December, 2007.

PAULANI, Leda. A crise do regime de acumulação com dominância da valorização financeira e a situação do Brasil. *Estudos Avançados*, 23 (66) 2009.

RESICO, Marcelo F. *A economia social de mercado: uma opção de organização econômica para a América Latina*. KAS, 2009.

RESICO, Marcelo F. *Introdução à Economia Social de Mercado*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung – KAS, 2012.

SKOTT, Peter and RYOO, Soon. Macroeconomic Implications of financialization. University of Massachusetts Amherst, Department of Economics, Working Paper 2007-08, 2007.

STOCKHAMMER, E. Financialization and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, n. 28, p. 719-741, 2004.

STOCKHAMMER, E. Some stylized facts on the finance-dominate accumulation regime. Political Economy Research Institut – PERI – University of Massachussets Anherst, 2.

A Economia Social de Mercado e o eixo político-econômico da integração no Mercosul

THALES CASTRO

1. CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

Neste capítulo, buscou-se apresentar análise pontual do mecanismo (modelo europeu) comunitário, cujo fundamento histórico e político-econômico remonta aos anos cinquenta no pós-guerra europeu ocidental, aplicado ao atual processo de integração no MERCOSUL com vistas à aplicação da Economia Social de Mercado (ESM) como fundamento estratégico viável para os atuais fenômenos integrativos.

Para tanto, uma ampla revisão de literatura das Relações Internacionais, da economia política internacional bem como do direito da integração foi utilizada, aproximando, assim, dos eixos históricos do fundamento que gerou o Tratado de Roma de 1957 no esteio do Plano Schumann-Monnet-Adenauer da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) de 1952 como fundamentos políticos liberais para o MERCOSUL do início dos anos noventa – “Consenso de Washington” de 1989, como receituário generalizado para a América Latina pós-guerra fria (pós-bipolaridade com sua lógica de “soma zero”).

A escola da economia política internacional (EPI), como a própria denominação já sugere, funde grandes trajetórias e tradições acadêmicas, reunido sínteses no campo sociopolítico e econômico para recomendar posturas

normativas nestes campos. Essa fusão tem gerado importantes contribuições para a investigação, sobretudo, da ideologia de seu poder no contexto abordado aqui no capítulo: o eixo da integração no Cone Sul. A junção da tradição economicista com a politológica acarreta tratamento indissociável aos focos primordiais da EPI/ESM com sua sensibilidade social, ambiental e responsabilidade e respeito à Coisa Pública (*Res Publica*): integração regional, relações econômico-comerciais, finanças internacionais, doutrinas e ideologias econômicas e organismos multilaterais deste segmento.

Como paradigma das Relações Internacionais, a trajetória da economia política internacional e de suas contradições acompanha e sofre influências diretas das transformações estruturais das várias alternativas buscadas pelo seres humanos em busca de realização pessoal e coletiva, bem como de sustentação da vida gregária. Susan Strange sintetiza, de maneira magistral, os segmentos do mercado com suas trocas e seus símbolos e o Estado com sua impessoal *summa potestas*, revelando a potencialidade, em termos de (re)descobertas, desta área para as Relações Internacionais contemporâneas.¹ Passemos a tratar de alguns eixos histórico-conceituais das dinâmicas da EPI nas Relações Internacionais contemporâneas com vistas a comentar sobre os pilares da Economia Social de Mercado (ESM) – modelo alemão – para o contexto da integração platina atualmente.

Nos três próximos itens, iremos explanar sobre algumas escolas, eixos e análises substanciadas que respaldam a economia política internacional contemporânea, começando pelo modelo de Nye-Keohane da interdependência complexa, passando pelo pragmatismo, intimamente ligado à escola filosófica do utilitarismo, que possui na economia liberal globalizada casamento muito próprio. Serão discutidas, ademais, doutrinas político-pecuniárias e correntes ideológicas com seus respectivos processos históricos atreladas à EPI; será fornecido, igualmente, estudo breve sobre blocos integrativos, como o MERCOSUL/UNASUL e áreas comunitárias mais maduras como a União Europeia, especialmente, pós-Tratado Reformador de Lisboa de 2007.

1 STRANGE, Susan. *States and Markets*. Londres, Pinter, 1988. p. 18-20.

2. HISTORICIDADE E EIXOS DA ECONOMIA POLÍTICA INTERNACIONAL: DA INTERDEPENDÊNCIA COMPLEXA E DO PRAGMATISMO NO CONTEXTO DA ESM (ECONOMIA SOCIAL DE MERCADO)

Com os crescentes fluxos de globalização e regionalização, profundamente assimétricos, desterritoriais, voláteis e discrepantes, tendo como um de seus principais eixos diretivos o “Consenso de Washington” de 1989 de ênfase na liberalização, na desregulamentação e na privatização do patrimônio público-estatal dos países da América Latina, a teoria das Relações Internacionais também adota a vertente da interdependência complexa (Modelo de Nye-Keohane) e do pragmatismo como forma de explicar e ordenar e explicar sobre a realidade externa que, em determinados momentos, vem a possuir baixa controlabilidade. É neste contexto que a Economia Social de Mercado tem e pode oferecer fundamento viável e mais social sensível e economicamente competitivo para os países da América Latina, em especial, da América do Sul. Vejamos, então, alguns de seus principais eixos, atrelados ao contexto histórico macro e às principais escolas das Relações Internacionais (interdependência complexa) vigentes.²

A ESM representa uma síntese entre o liberal capitalismo de orientação *laissez faire* pleno e o socialismo de linha marxista-leninista em um contexto do pós-guerra. Mais: a ESM é uma forma de estabelecer equilíbrios e correções históricas em um contexto de interdependência global e integração socioeconômica com desdobramentos para os blocos econômicos formatos no pós-guerra fria. Assim, como pilares de sua perspectiva, a ESM promove à guisa de *guidelines*:

- 1) finanças públicas sólidas com *accountability* público e privado;

2 Importante fonte de reflexão e divulgação do modelo alemão da ESM é o livro do Professor Marcelo Resico da Universidade Católica Argentina *Introdução à Economia Social de Mercado*. RESICO, Marcelo. *Introdução à Economia Social de Mercado*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

- 2) compromisso com o pacto social entre empregadores e empregados com autonomia negocial e de representação;
- 3) apreço à família e compromisso com o cidadão – cidadania ativa e participativa;
- 4) política monetária independente que enfatize a estabilidade de preços com abertura comercial no mundo globalizado;
- 5) Estado forte, mas sem intervenções diretas em todos os âmbitos da vida;
- 6) fundamento ético em que se baseia a ordem econômica, jurídica, política e social e, por fim,
- 7) compreensão e prática generalizada de que os riscos da vida no formato solidário sem perder de vista o princípio de subsidiariedade.³

Aglutinando tais parâmetros da ESM com a escola de pensamento da interdependência complexa, temos alguns pontos de convergência e de interesse reflexivo. Para a interdependência complexa, a guerra deixa de ser o que, na perspectiva realista representa a lógica das Relações Internacionais centrada nos problemas de segurança, na ameaça hobbesiana e no constante dever de defender, dissuasoriamente, a integridade territorial dos Estados. Segundo Nye e Keohane, há a emergência de novos atores no plano internacional que questionam e redefinem a natureza estatocêntrica internacional. Observa-se relação intrínseca entre Estado, novos atores e o mercado global em um plano onde a competitividade se formata por meio de estratégias visíveis de integração. Os conflitos são de natureza econômico-comercial e financeira e têm na prática da arbitragem, da negociação internacional e na mediação transnacional um de suas principais características – assim pode-se, brevemente, narrar sobre o amplo quadro panorâmico sul-americano hoje.

³ *Los Principios de la Economía Social de Mercado Promueven...* Konrad Adenauer Stiftung, Berlim, mimeo, 2013.

Ainda sobre a escola da interdependência complexa, convém referenciar algumas discussões pontuais. A interdependência complexa representa modelo criado pelos professores Joseph Nye e Robert Keohane no clássico *Power and interdependence* onde estão delineados os principais axiomas de explicação para o comportamento estatal diante das várias agendas densas de relacionamento com uma multiplicidade de atores não-estatais e individuais na arena externa. Em síntese, a escola da interdependência complexa defende que os Estados estão atrelados a uma ampla rede de contatos, interesses, articulações e fluxos transnacionais, mostrando a emergência de novos atores não-estatais internacionais.⁴

Observemos, abaixo, alguns artigos específicos do texto magno do MERCOSUL, Tratado de Assunção (TA/91) de 26 de maço de 1991:

“A coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais entre os Estados Partes – de comércio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetária, cambial e de capitais, de outras que se acordem –, a fim de assegurar condições adequadas de concorrência entre os Estados Partes,” (Artigo 1 do TA/91)

“Os principais instrumentos pra a constituição do Mercado Comum são:

- a. *Um Programa de Libertaçāo Comercial, que consistirá em reduções tarifárias progressivas, lineares e automáticas, acompanhadas da eliminação de restrições não tarifárias ou medidas de efeito equivalente, assim como de outras restrições ao comércio entre os Estados Partes, para chegar a 31 de dezembro de 1994 com tarifa zero, sem barreiras não tarifárias sobre a totalidade do universo tarifário (Anexo I);*
- b. *A coordenação de políticas macroeconômicas que se realizará gradualmente e de forma convergente com os programas de desgravação tarifária e eliminação de restrições não tarifárias, indicados na letra anterior;*
- c. *Uma tarifa externa comum, que incentive a competitividade externa dos Estados Partes;*

⁴ KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. 3a. ed. Nova Iorque, Longman, 2001. p. 30-49.

d. *A adoção de acordo setoriais, com o fim de otimizar a utilização e mobilidade dos fatores de produção e alcançar escalas operativas eficientes.” (Artigo 5 do TA/91)*

“Em matéria de impostos, taxas e outros gravames internos, os produtos originários do território de um Estado Parte gozarão, nos outros Estados Partes, do mesmo tratamento que se aplique ao produto nacional.” (Artigo 7 do TA/91)

Observa-se princípios gerais da ESM, mesmo que um cenário latino-americano liberal do Consenso de Washington, paradigmas do modelo europeu estruturado na ESM alemã, cujas marcas são patentes no presente e no futuro do bloco mercosulino.

Dando continuidade aos argumentos e às explanações sobre a EPI (Economia Política Internacional) com fulcro para a ESM, apresentamos algumas ilustrações acerca de suas premissas e natureza. Dessa forma, optou-se por apresentar breves notas sobre o processo integrativo regional e subregional, à guisa de ilustração e evidências. No campo da integração regional e sub-regional Mercosulina, essa escola tem elementos de explicação para a crescente interdependência comercial e de investimentos diretos e indiretos. Não se pode negar que com o aumento desses fluxos transnacionais de comércio exterior, investimentos e interação financeira, litígios venham a ocorrer que, no caso Mercosulino, foi estabelecida a prática da resolução dos conflitos tanto entre particulares quanto entre Estados, pela via arbitral. No Brasil, a mediação e a arbitragem são disciplinadas pela Lei 9.307/96. Tal diploma legal recepcionou, plenamente, os acordos internacionais anteriores de validação das duas práticas internacionais de resolução de litígios no comércio exterior como a Convenção de Nova Iorque e a Convenção de Montevidéu, além do Protocolo de Brasília de dezembro de 1991 que reconhece e estipula a prática arbitral *ad hoc* no bloco.

Para a EPI, os institutos jurídicos são importantes como marcos fundamentais da renúncia e da transferência da soberania estatal para o ente supranacional com fins pragmáticos de cooperação entre o primeiro (Estado) e o segundo setor (mercado/empresas transnacionais), de maximização do

ganhos econômicos e da competitividade. É verdade que, com a entrada em vigor do Protocolo de Olivos originariamente negociado em 2002 e com a inauguração, em 13 de agosto de 2004, do Tribunal Permanente de Revisão do MERCOSUL (TPR), com sede em Assunção, há um aprofundamento e um adensamento da interdependência dos quatro países-fundadores do MERCOSUL: Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai. Outro organismo importante para a interdependência pragmática, no âmbito da EPI, é a OMC e com seus contenciosos têm exemplificação da perspectiva da interdependência comercial dos Estados. Produto das quatro décadas de negociação do GATT, gerado na Conferência de Bretton Woods de julho de 1944, a OMC visa *inter alia* a disciplinar o relacionamento comercial e de investimentos internacionais dos Estados.⁵

Esse paradigma é formado, essencialmente, pela dinâmica da economia política internacional e das Relações Econômicas Internacionais contemporâneas com suas muitas contradições já aqui detectadas. Destaca-se dessa forma, Robert Gilpin com sua capacidade de acoplar economia, finanças e o processo de globalização ao eixo das Relações Internacionais.⁶ Em sua opinião, há uma lógica autônoma e própria do processo de globalização como meio de interação das Relações Internacionais. A integração econômica representa meio pelo qual o Estado, de forma pragmática, forma um bloco econômico em qualquer de seus níveis (acordo preferencial, zona de livre comércio, união aduaneira, mercado comum, união econômica total e união político-jurídica), de acordo com a tipologia clássica de Bela Balassa. É estruturada na força industrial, na competitividade empresarial e na crescente capacidade de formar núcleos integrados ao processo

5 CASTRO, Thales. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília, Itamaraty/FUNAG, 2012. p. 369-374.

6 Gilpin mostra a trajetória do Capitalismo, especialmente do padrão ouro e do surgimento e do declínio de Bretton Woods (1944), como análise do metadiscursso das Relações Internacionais contemporâneas. Explica de forma didática sobre os efeitos para os países periféricos e semiperiféricos das assimetrias do processo de globalização política. Outra obra complementar de sua autoria de relevância é *The Political Economy of International Relations*. Foi consultada, no entanto, a seguinte obra: GILPIN, Robert. *Global Political Economy: Understanding the international economic order*. Princeton, Princeton University Press, 2001.

de globalização e regionalização, mesmo diante do alerta da tese do “capitalismo senil” que enfatiza a exaustão do processo de globalizante por conta de seu excessivo parasitismo e comportamento predatório centro-periferia de autoria do economista Jorge Beinstein.⁷

3. RELAÇÕES INTERNACIONAIS, IDEOLOGIAS E DOUTRINAS ECONÔMICAS INTEGRATIVAS E A ESM: BREVE TRAJETÓRIA DO MERCANTILISMO, DO CAPITALISMO LIBERAL, DO MARXISMO E DO NEOLIBERALISMO

Como paradigma, a economia política internacional (EPI) utiliza várias matrizes de pensamento para sua fundamentação ideológica na explicação e na investigação acerca dos anseios da sociedade humana por progresso material e distribuição dos recursos (ativos) disponíveis, tendo como variável interveniente, o substrato da política. Neste sentido, o lento processo histórico de acumulação comercial burguesa, gerado a partir da Idade Média, vai formatar, posteriormente, as escolas da fisiocracia, do mercantilismo, do capitalismo (com suas três grandes fases) e do socialismo (com suas múltiplas vertentes – marxi-leninista, maoísta, foquista, guevarista...) – todos com diretos desdobramentos para a política internacional.

Antes de comentar mais precisamente sobre a história do capitalismo, é importante mencionar sobre o mercantilismo como escola vigente da EPI entre os séculos XVI e meados do século XVIII. Neste contexto, o mercantilismo utilizaria as práticas de balanças comerciais superavitárias por meio de pactos coloniais. A unilateralidade era uma marca patente do mercantilismo que se baseava no bimetalismo (exploração das colônias de metais preciosos, em particular, ouro e prata). O lastro da moeda nacional das principais potências marítimas (Espanha, Inglaterra, França e Portugal) estava voltado para a acumulação dos metais preciosos. A opulência

7 Ao final de seu livro, Beinstein faz prognóstico por meio de cinco cenários da economia financeira global com seu sistema parasitário e assimétrico. BEINSTEIN, Jorge. *Capitalismo senil: a grande crise da economia global*. Rio de Janeiro, Record, 2001. p. 101-143.

nacional se formava a partir do protecionismo e das práticas assimétricas de conquistas, exploração e domínios ultramarinos.

A história do capitalismo não pode ser apresentada e compreendida em um vácuo. Com suas origens com Adam Smith na publicação, em 1776, da *Riqueza das Nações*, o momento de industrialização da Inglaterra demandava ideário teórico e de justificativa para os novos momentos de acúmulo do capital industrial com base no empreendedorismo. David Ricardo com sua teoria das vantagens competitivas reforçaria a formatação do capitalismo sob a égide da especialização como motor do comércio entre as nações. Tais percepções seriam as principais fontes de justificativa de seus principais pontos: a acumulação, o empreendedorismo, o egoísmo, o fetichismo do consumo e ênfase mercadológica.

O capitalismo com sua dinâmica schumpeteriana de redefinição representa importante força de estruturação do sistema internacional hoje e ao longo de seus vários séculos de maturação. Essa lenta maturação envolve um longo processo de revolucionarismo burguês-liberal de enfraquecimento (ou redefinição) do papel do Estado como ente central do sistema internacional, cujas trocas comerciais no período quinhentista das grandes navegações portuguesas vão, pela primeira vez, gerando o que se concebe hoje por “globalização” se for utilizada a tese do capitalismo histórico da economia-mundo de Wallerstein.⁸ Sua força política se traduz pela sua própria essência de amoldar a capacidade do Estado, por meio das escalas crescentes de retorno, promover a lógica do ganho financeiro e cada vez em mais amplas perspectivas geográficas. A desterritorialização – processo complexo resultante da atual fase do capitalismo financeiro – é prova da importância do apagamento das fronteiras nacionais, da geografia estatocêntrica com objetivo de maximização do lucro pecuniário.⁹

8 Uma redefinição política dos conceitos usualmente interpretados de forma equivocada sobre o processo de globalização pode ser obtida na obra de grande vigor sobre as raízes históricas longínquas das trocas comerciais proto-globais nos séculos XVI e XVIII – motores das teses contemporâneas do globalismo em Wallerstein.

9 BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris, Fayard, 1995. p. 21-33.

De sua evolução hegeliana do indivíduo, da sociedade e, finalmente, culminando no Estado – cerne das Relações Internacionais – por meio da tese, antítese e síntese, tal premissa vai encontrar vozes dissonantes e críticas revisionistas nos primeiros momentos da pós-bipolaridade em que a política internacional teria atingido seu ápice com o “fim da história”. Embora muitos críticos de Fukuyama apenas banalizam, de forma superficial, o teor literal dessa expressão criada por ele, é importante mostrar aspectos de relevância de seu pensamento. Em partes de sua obra, advoga que era necessário recuperar o idealismo filosófico de Hegel. Além disso, invoca marcos no pensamento político-filosófico como Platão além do próprio Hegel e Alexandre Kojève. Na percepção de Fukuyama, o *thymos* de Platão, representando a vivacidade, o crescimento, a força, o ímpeto, é a força motriz dos grandes feitos da humanidade. O diálogo que Fukuyama estabelece entre megalotimia e isotomia é um ponto central para se compreender a cena internacional. A história, portanto, é uma batalha entre a megalotimia e a isotomia, ou seja, é própria natureza dinâmica do diálogo timótico. Com o início do contexto pós-guerra fria, a história pôs fim à luta timótica, pois o espírito liberal-democrático seria a ferramenta para atingir a plenitude das aspirações humanas. Assim, a política internacional após a queda da União Soviética representa dínamo de evolução do espírito humano e revela recomeço internacional em seu perpétuo estado de aprimoramento e conquista dos desejos humanos.¹⁰

Em contrapartida à tese de triunfo da liberal-democracia, a teoria marxista se baseava na dialética e, por meio das inerentes contradições do materialismo histórico, afirmava que o comunismo, após a evolução do Estado primitivo, feudal, capitalista, socialista e, ultimamente, comunista, iria salientar o apogeu de longo processo civilizatório da humanidade (síntese). A síntese, na presente conjuntura pós-bipolar, constitui perspectiva contrária ao que Marx previa, já que a vitória foi

10 FUKUYAMA, Fracis. *El Fin de la Historia y el Último Hombre*. Buenos Aires, Planeta, 1995. p. 44-51.

do voraz capitalismo financeiro global, tendo como marco o processo de globalização.¹¹

Vale salientar que a ESM, assim, posiciona-se como ponto nevrálgico equidistante entre as tensões geradas, especialmente, no contexto da bipolaridade da guerra fria (1945-1991) com o embate do liberalismo smithsonianiano-ricardiano com o marxismo comunista (leninista). Na mesma linha de argumentação, entre as tensões polarizadas da economia liberal e o comunismo de linha marxista, há, inegavelmente, argumentos favoráveis à presente “síntese” do triunfalismo globalizante como processo evolutivo próprio de aprimoramento e superação tanto no plano individual quanto coletivo. A ESM, no processo de integração do MERCOSUL, referenda tal postura sintética e como alternativa política viável no atual curso de crises globais (*sic*).¹² A superação timótica (Fukuyama) ou histórico-materialista (Marx) das relações internacionais no início do século XXI surge como possibilidade de criação de uma nova estrutura política, onde se desenha a profunda dinâmica desterritorializada hoje.

Para além das sínteses do processo dialético e para além do assimétrico processo de globalização, o marxismo, como escola teórica das Relações Internacionais, tem oferecido importantes elucidações:¹³

11 O estudo tanto da dinâmica do capitalismo, quanto do papel do “intelectual orgânico” (Gramsci) e das fases do materialismo histórico teve nas duas obras a seguir importante fonte de consulta e referência. GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da história*. 6^a ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1986. p. 80-94. LATOUCHE, Serge. *Análise econômica e materialismo histórico*. Rio de Janeiro, Zahar, 1977. p. 49.

12 Citei “crises globais” como expressão provocativa para demonstrar as várias vertentes de desestabilização gerada a partir da crise sistêmica do “suprime” nos EUA, a crise das montadoras ainda no final da gestão GW Bush, a crise na zona do euro e a crise de volatilidade global – fruto da intensa interdependência global desterritorializada.

13 LACHER, Hannes. *Beyond globalization: Capitalism, territoriality, and the international relations of modernity*. Nova Iorque, Routledge, 2006. p. 49.

Marx and Engels themselves, in any case, did not enquire into these problems. While the world market tendency of capital is obvious, and the impossibility for capital to exist other than in the form of distinct and competing individual capitals is immediately clear, such is not the case with the territorial fragmentation of capitalism's political space. Thus when Marx and Engels argue that civil society (burgerliche Gesellschaft) 'embraces the whole commercial and industrial life of a given stage and, insofar, transcends the State and the nation', it is simply not sufficient to add that this transnational civil society also 'must assert itself in its external relations as nationality, and internally must organize itself as State'. Nor does it explain the existence and roles of national states when they suggest soon after that the state 'is nothing more than the form of organization which the bourgeois necessarily adopt both for internal and external purposes, for the mutual guarantee of their property and interests

No âmbito da EPI de cunho liberal capitalista, muitas foram as ideias desenvolvidas e formadas acerca das matrizes do desenvolvimento econômico e social, que enfatizaram a importância dos investimentos em competências intelectuais e de formação de capital humano por meio da tecnologia e da educação. Há, ademais, várias outras correntes da EPI desenvolvimentista, tais como: a importância das instituições, a relevância do comércio exterior, do nível de desigualdade na distribuição da renda, do papel da infraestrutura na geração de atividades produtivas, do papel dos gastos governamentais, dentre outros diversos fatores, apontados como determinantes importantes do crescimento econômico. Isto sem mencionar os fatores tradicionais macroeconômicos: capital físico e força de trabalho. Diante da existência de uma grande quantidade de fatores, apontados na literatura, como responsáveis pelo crescimento econômico, alguns autores têm se preocupado em tentar sistematizar suas influências na tentativa de explicar o fenômeno.¹⁴

14 Tema debatido no II Seminário sobre Pesquisas em Relações Econômicas Internacionais no Palácio Itamaraty em Brasília, em março de 2010, patrocinado pelo IPRI, DEC e FUNAG do Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

Os estágios do capitalismo que estão, atualmente, redefinindo o sistema estatocêntrico westphaliano por meio da formação de blocos geoeconômicos – expressão maiúscula do ideal burguês-liberal maximizador do lucro – podem ser compartmentalizados pela trajetória histórica da seguinte maneira:¹⁵

1. O (proto)capitalismo comercial e de acumulação ainda incipiente baseado no extrativismo primário e no mercantilismo bimetálico por meio de um modelo político colonial entre os séculos XVI até finais do século XVIII, quando se inicia a revolução industrial inglesa em sua primeira fase;
2. O capitalismo industrial estruturado na maquinofatura por meio de um modelo político imperialista ao longo do século XIX e início do século XX, outorgado pela Conferência de Berlim de 1885-86 (“A Partilha da África”), valorizando os combustíveis fósseis e criando nova divisão internacional do trabalho (DIT);
3. O capitalismo financeiro da segunda metade do século XX, estruturado na tecnologia da informação, na desterritorialização e na transnacionalidade competitiva, onde a volatilidade e a baixa controlabilidade são marcas centrais da globalização curto-prazista em tempo real – vide o quadro 1 logo adiante.

As questões provocativas logo no início nos remetem à necessidade de reflexões profundas sobre o atual estágio do processo de globalização, tanto como projeto político como econômico-comercial e financeiro.¹⁶ Onde se insere à ESM, diante das contradições e assimetrias do capitalismo liberal globalizado? Qual o papel da ESM como elemento humanizador e socialmente sensível da integração regional sulamericana?

15 Wallerstein e Beaud foram utilizados em partes específicas para construção das três fases sintetizadas acima. BEAUD, Michel. *História do Capitalismo de 1500 aos nossos dias*. São Paulo, Brasiliense, 1987. p. 55-73.

16 GILPIN, Robert. *Global political economy: Understanding the international economic order*. Op. cit.. p. 362-369.

No plano da razão instrumental habermasiana, o projeto da modernidade é incompleto e, assim, deficitário e incongruente. Por isso mesmo, a ESM apresenta-se como crucial sob o ponto de vista das políticas públicas internas e de integração regional. Seus postulados não atingiram a totalidade das ansiedades e expectativas transformadoras e reformistas no contexto de um amplo iluminismo. Assim, nem os países centrais acabaram por viver a modernidade com seus cortes com o passado, esses mesmos países já passaram a anunciar a chegada da pós-modernidade trazendo ainda maiores desafios para o industrialismo e o pós-industrialismo nas Relações Internacionais.

A modernidade e pós-modernidade também para todos os fins práticos juntamente com seus pseudorreformismos (*sic*) capitalista-globalizantes só existem para pequenas parcelas da população mundial, que o posiciona como engenharia política e econômica socialmente excludente. É, nesse sentido, que Gilberto Dupas por base o pensamento crítico e reflexivo, enfatiza o caráter dualista do processo de globalização e regionalização, mostrando que, em relação direta com a natureza da política internacional, o capitalismo também é envolto em paradoxos:

O capitalismo atual é alimentado pela força de suas contradições. De um lado, a enorme escala de investimentos necessários à liderança tecnológica de produtos e processos – e a necessidade de networks e mídias globais – continuará forçando um processo de concentração que habilitará como líderes das principais cadeias de produção apenas um conjunto restrito de algumas centenas de empresas gigantes mundiais. [...] A outra contradição que alimenta o capitalismo contemporâneo, já referida anteriormente, é a contradição exclusão versus inclusão. Apesar do desemprego estrutural crescente (incapacidade progressiva de geração de empregos formais em quantidade ou qualidade adequadas), o capitalismo atual garante sua dinâmica também porque a queda do preço dos produtos globais incorpora continuamente mercados (inclusão) que estavam à margem do consumo por falta de renda.¹⁷

17 DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do Capitalismo*. 3 ed. São Paulo, Paz e Terra, 1999. p. 57.

Concepções teóricas da economia política internacional acerca do Estado integralizado ou do Estado geoconômico em âmbito subregional dos vários blocos deverão tomar forma na conjuntura mundial hodierna. Ao que se parece, não tem havido sistemática evolução paradigmática e conceitual do Estado diante do franco processo de globalização que, podemos sinteticamente, definir em quatro grandes matrizes ou imagens: globalização produtiva, globalização especulativo-financeira, globalização assimétrica e globalização solidária. Cada uma das globalizações apresentadas e comentadas abaixo tem seu perfil e sua teleologia, indicando diferentes receitas para públicos ou objetivos específicos. Passemos a discutir mais sobre as quatro imagens da globalização como ilustração do atual estágio da economia política internacional no seu caráter liberal-capitalista.

Quadro 1. Quatro imagens da globalização:
ilustração da economia política internacional¹⁸

Globalização assimétrica (Articulação político-decisória e institucional integrada nos foros multilaterais e nos relacionamento bilateral com aumento de exclusão participativa e volatilidade para o Estado)	Globalização especulativo-financeira (Elevada interação desterritorializada financeira predatória resultando em baixa controlabilidade com aumento de volatilidade para o Estado)
Globalização solidária (Centralidade sociocultural e humanitária com redução de volatilidade para o Estado)	Globalização produtiva (Ênfase no eixo econômico-comercial e de investimentos diretos estrangeiros de médio/longo prazos com redução da volatilidade para o Estado)

As tipologias apresentadas do quadro 1 revelam as várias facetas da globalização. Não há uma única “globalização”; há várias vertentes do mesmo fenômeno que é caracterizado pela terceira fase de expansão do capitalismo liberal desterritorializado global. Atrela-se a esta noção a característica da maximização do retorno investido do capital predatório que não visualiza as fronteiras nacionais como barreiras à livre circulação e à especulação. A cada globalização ali visualizada, há uma correspondência com o critério de volatilidade para o Estado nacional. A volatilidade apresenta-se como

18 CASTRO, Thales. *Elementos de Política Internacional*. Curitiba, Juruá, 2005. p. 196-210.

conceito análogo ao apresentado no início do livro no quadro 2 “Principais Ferramentas Conceituais” que é o conceito de *controlabilidade*.

O critério elaborado pelas nossas observações traz nova luz à necessidade de atualização da teoria do Estado e de seu poder no presente momento histórico da economia política internacional. Neste contexto, portanto, um dos maiores desafios ao livre comércio – note que “livre comércio” é diferente de “integração” – é, justamente, o sentido de competitividade inserido no escopo de comércio justo (*fair trade*). Os signos semânticos possuem a capacidade de manipular a realidade, de maneira que competitividade e comércio justo podem, na verdade, encobrir posturas assimétricas e antiéticas. Isso me lembra a frase de George Orwell em sua Revolução dos Bichos que assevera que “todos são iguais, mas alguns são mais iguais que os outros”.

O aprofundamento de blocos geoeconômicos leva a questionamentos relativos a constituição de novos atores no plano internacional que poderiam ser denominados de “macroestados”, construídos pela força motriz do comunitarismo e da integração de políticas setoriais específicas e ares estratégicas de política externa com renúncia residual da soberania de cada Estado integrante.¹⁹ A ESM pode ser considerada como uma referência importantíssima para o MERCOSUL. Uma nova fisionomia política, jurídica, social e econômica é assim dada ao cenário internacional pós-estatocêntrico para a América do Sul.

No intuito de fazer uma ponte para os debates recentes da economia política internacional no contexto latino-americano, poderemos tecer algumas reflexões sobre as mudanças conjunturais de estatura de poder do Brasil a partir das recentes descobertas de petróleo e gás na Bacia de Campos. Um desses desafios é reequacionar a economia política dos combustíveis no cenário da integração regional. Tanto no contexto do petróleo (combustível fóssil) quanto do etanol, o Brasil já passa a ser considerado como um importante *player* nestes dois combustíveis, demandando, por-

19 ROSECRANCE, Richard. *The Rise of the Virtual State: wealth and power in the coming century*. Nova Iorque: Basic Books, 1999. p. 27-43; p. 155-167.

tanto, voz mais ativa, presença mais incisiva. Se forem confirmadas as novas reservas no Campo da Carioca na Bacia de Campos, o Brasil salta para o oitavo país com a maior reserva provada de petróleo do mundo a frente, inclusive, de países-membros da OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo com sede em Viena na Áustria) como Nigéria e Indonésia. O Brasil entraria atrás das reservas provadas de países como a Rússia (80 bilhões de barris), a Venezuela (82 bilhões de barris), os Emirados Árabes (97 bilhões de barris), o Kuwait (101 bilhões de barris), o Iraque (115 barris), o Irã (137 bilhões de barris) e, finalmente, a Arábia Saudita com seus 264 bilhões de barris, segundo dados da própria OPEP. Ainda pode ser considerada como prematura tanta euforia. Cuidado com as cortinas de fumaça que isso pode gerar no âmbito política brasileira. Digo mais: considero que deve ser feito um criterioso cálculo racional de poder para projetar ainda mais o Brasil no cenário internacional repensando sua política externa. Devemos visualizar com otimismo cauteloso o fato de que ainda há muitos campos congêneres na mesma Bacia de Campos que vai do Espírito Santo até Santa Catarina, sempre tendo em mente o conjunto de estratégias que devem ser seguidas para, cada vez mais, mostrar as reais bases de liderança do Brasil. O caminho ainda é longo, mas há, no horizonte, boas perspectivas para mudanças e fortalecimento do Brasil passando a ser reconhecido como um país de imponência pelas *múltiplas variáveis que integram*, segundo nossa visão, o poder internacional: poder político-diplomático, poder econômico-financeiro, poder cultural, poder militar e poder geodemográfico.

4. A ECONOMIA POLÍTICA DA DUALIDADE INTEGRAÇÃO-DESTERRITORIALIZAÇÃO: A UNIÃO EUROPEIA E SEUS DESDOBRAMENTOS

O título apresentado para este item é provocador e instigador de novos olhares sobre questões já bastante tratadas por diversos pesquisadores: a integração e a desterritorialização no atual contexto de diálogo de paradigmas para a América do Sul: o diálogo modelístico liberal norte-americano, o diálogo chavista-bolivariano e o diálogo da Economia Social de

Mercado. Passemos aos seus principais pontos adiante. Ainda comentando e avaliando sobre o paradigma da economia política internacional (EPI), convém discutir sobre as macrorredefinições ocorridas ao final do século XX e como tais mudanças estão acarretando a formatação de novos paradigmas das RI do século XXI.

É com a força do capitalismo desterritorializado que o sistema westphaliano vai sendo, consequentemente, enfraquecido para formação de áreas integrativas além do nível de “mercado comum” (na tipologia de Bela Balassa), como é o caso da União Europeia que possui um projeto político em vigor de uniformização monetária comum ótima (zona do euro), com a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e com a adoção da Constituição Europeia.²⁰ Esse ambicioso projeto macroestatal europeu remonta à criação do BENELUX em 1944 e a posterior criação da CECA (Comunidade Europeia do Carvão e do Aço) de 1952 e da CEE (Comunidade Econômica Europeia) pelo Tratado de Roma de 1957 com os seis países fundadores originais: Alemanha Ocidental (à época), França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Holanda.²¹

Não é nosso propósito aqui discorrer, detalhadamente, acerca da densa integração Europeia, sua engenharia política, seus *setbacks* e êxitos expressivos. Nossa propósito que é bem mais pontual: é associar o processo em vigor de integração Europeia para uma dimensão de enfraquecimento do paradigma westphaliano de estatocentricidade à luz da EPI/ESM. A nova percepção de é formação de novo ente (ator) internacional, coexistindo entre os Estados-nacionais europeus e o macroestado pós-nacional pela tese funcionalista pragmática da União Europeia sen-

20 O Tratado da União Europeia de 7 de fevereiro de 1992, assinado em Maastricht, Holanda, em seu Título V, Artigo 11, *inter alia*, disciplina sobre a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da UE.

21 O pragmatismo econômico e a visão estratégica de Jean Monnet, primeiro presidente da CECA, vai representar importante elemento no amplo projeto político europeu de retorno da hegemonia econômica Europeia de longo prazo para o continente, perdida com o início da Guerra Fria para os EUA e para a porção da Eurásia com a URSS. PFETSCH, Frank. *A União Europeia: história, instituições e processos*. Brasília, UnB, 2002. p. 78-81

do esta, ao mesmo tempo, transnacional, desterritorializada, poliglota e multirreligiosa.²²

Na economia política internacional recente, merece atenção o esforço empreendido, desde o final da Segunda Guerra Mundial (1939-1945), não somente no contexto de sua reconstrução por meio do Plano Marshall (1947-1952), mas também para encontrar meio de superação do longo conflito franco-germânico e unificar a Europa. Política e economicamente, pode-se dizer que árduo e longo foi o caminho percorrido pela Europa ocidental para conformar e equacionar suas problemáticas internas de formação do conceito de Estado nacional e seu relacionamento intra-europeu. Longo e difícil foi encontrar a fórmula adotada pelo Plano Schumann-Monet também corroborado pelo chanceler da Alemanha Ocidental, Konrad Adenauer, durante a década de 50.²³

Para a EPI, a audaciosa engenharia política integracionista Europeia representa a transformação factível do projeto de Estado-nação, redefinindo o paradigma de Westphalia, que criou as engrenagens da soberania estatal como cerne das Relações Internacionais. O “projeto” que muitas vezes se confunde com “processo” europeu é profundo, marcante, contundente e, de acordo com suas especificidades, pode servir de análise para as transformações em curso.

Não queremos com isso dizer que devemos, como se faz com frequência nas terras brasileiras, incorporar acriticamente as “fórmulas estran-

22 Pode-se abstrair que, uma das opiniões do Professor François D'Arcy, externada no Capítulo I (“Apresentação geral da União Europeia) de seu livro, é que a UE, mesmo com sua complexa e avançada dinâmica integrativa, representa “projeto inacabado de integração política” especialmente após a entrada dos 100 milhões de novos cidadãos no espaço da UE em 2004. Uma outra interessante e provocativa questão nos é feita quando indaga sobre que constituiria, verdadeiramente, os limites do espaço europeu (“Qual Europa?”). D'ARCY, François. *União Europeia: Instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2002. p. 20-49.

23 A criação da Cátedra Adenauer na Universidade Católica de Pernambuco, em agosto de 2010, representou marco para o aprofundamento dos estudos relativos à integração europeia e também para as Relações Econômicas Internacionais no contexto da doutrina da economia social de mercado (ESM).

geiras” para solucionar problemas endógenos, nem tampouco queremos dizer que os arranjos políticos e decisórios do Velho Continente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) representem, necessariamente, a melhor estratégia para o MERCOSUL que enfrenta sérios entraves ao seu funcionamento. Deseja-se apenas delinear as transformações para a EPI da assinatura do Tratado de Roma, em 1957, com os seis países fundadores (Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Itália, França e Alemanha Ocidental) do então Mercado Comum Europeu (MCE), sua trajetória culminando na União Europeia (UE) com 27 Estados-membros atuais com uma moeda conversível das trocas comerciais mundiais, o Euro.

Depois de longo contínuo na forma de fluxo de guerras mundiais, sobretudo, em solo europeu (1914-1918 e 1939-1945), o Velho Continente perdera o exercício hegemonic que tinha outrora. A Europa ocidental, ressacada pelas guerras e pelo início da cortina de ferro da Guerra Fria, buscou integrar como meio de consolidar a paz no continente por meio da aproximação comercial, política, cultural, econômica e diplomática. Com o respaldo da experiência do BENELUX (União Aduaneira entre Bélgica, Luxemburgo e Holanda), os Planos Monet e Schumann, durante a década de 50 no contexto da criação da CECA, asseveravam que era necessário superar a rivalidade franco-germânica e criar instituições supranacionais para que a Europa voltasse a ocupar patamar político de preponderância em meio à ordem mundial bipolar centrada nos EUA-URSS. O caminho foi pavimentado para, em 1957, ser assinado o Tratado de Roma criando o então Mercado Comum Europeu.

Outro ponto importante do foco da integração-desterritorialização que tem atrelamento à EPI, é, justamente, a necessidade de securitização de área mútua nos blocos geoconômicos para fins de promoção da confiança mútua. A confiança em um ambiente de democracia gera a segurança coletiva que, por seu turno, é fator importante para a paz. Sem tais elementos, blocos econômicos se tornariam fragilizados e inviáveis. Não se pode ter área comercial supranacional comum sem a presença de tais institutos. Assim, a Ata da Helsinque que finaliza a Conferência para Segurança e Cooperação na Europa de 1975 (CSCE) posteriormente materializada em Organização (OSCE), jun-

tamente, com o Ato Europeu Único de 1986 vão consolidar tais eixos de paz, cooperação e entendimento para uma melhor fluidez da renúncia de soberania estatal dos países da Europa. Os Estados como atores racionais e interessados precisam ter sólidas bases para delegar e renunciar sua soberania em prol da criação efetiva de instituições supranacionais de confiabilidade.

Em economia política internacional, muitas vezes, a tese funcionalista e neofuncionalista tem peso importante e correlação direta com seus ditames. Ou seja, em EPI, o funcionalismo opera uma importante ponte que, objetivamente, permeia os assuntos de integração. Neste sentido, o lastro fundamental para os êxitos de sucessivas expansões do MCE, da Comunidade Europeia e, mais recentemente, da UE foi selar a paz, a estabilidade e a segurança na Europa dos 27 atualmente. Este projeto muito se diferenciou do MERCOSUL criado pelo Tratado de Assunção de 26 de março de 1991 que incorporou boa parte dos processos, arranjos e contextos europeus para uma realidade platina bem diferente.²⁴ Visto, no contexto de superação da rivalidade bipolar da Guerra Fria, como uma plataforma de inserção competitiva, o ideal do MERCOSUL não teve, naturalmente, as mesmas experiências Europeias desde a Guerra Franco-Prussiana de 1870 com sucessivas guerras e seus desdobramentos. Para o MERCOSUL, necessário é o entendimento de que um projeto anterior, um lastro de paz, cooperação, estabilidade e entendimento simétrico deva ser o eixo fundamental do bloco no Cone Sul e não apenas superficialmente nas trocas comerciais em um ambiente de união aduaneira incompleta que é seu o atual estágio. Os arranjos decisórios do MERCOSUL Pós-Ouro Preto (1994) e Pós-Olivos (2002) precisam ser ampliados e aprimorados, contando com uma plena participação da sociedade civil organizada para que o bloco não esteja adstrito apenas aos setores público-estatais. Assim, observa-se que a ESM, embora com formatos e linguagens distintas, está contida em vários preceitos do processo integrador do Mercosul.²⁵

24 WESTERHAUSEN, Fernando. *Manual de Introdução aos Processos de Integração na América Latina e Caribe*. Recife, FASA, 2010. p. 53-77.

25 WESTERHAUSEN, Fernando. *Integração e Inserção Internacional da América Latina e Caribe*. Recife, FASA/UNICAP, 2013. p. 53-71

Um dos dilemas no contexto de celebrações pelos 55 anos do Tratado de Roma é a dissonância sobre uma agenda comum para os programas de cooperação e expansão bem como sobre o expressivo freio que a França e a Holanda deram no processo / projeto europeu com a rejeição popular à constitucionalização da UE. Temas incômodos ainda persistem no campo econômico (recessão e desemprego estrutural especialmente entre os jovens) e comercial no relacionamento extra-UE com seus fortes subsídios no campo agropecuário. Também incômodo, na esfera política, é indefinição da candidatura da Turquia ao seletivo “Clube de Bruxelas”.

Dessa forma, muito ainda precisa para ser articulado no delicado, porém promissor projeto – ou melhor “processo” – de integração no Velho Continente com sua estratégia de voltar a ter hegemonia no cenário internacional dominado, atualmente, pela unipolaridade norte-americana.

Convém externar alguns breves comentários à guisa de reflexão conclusiva e com base em ocorrências oriundas da crise financeira internacional na UE entre 2008 e 2013. É, com otimismo cauteloso, portanto, que a UE deve celebrar, com repercussões não somente para o Brasil e o MERCOSUL, suas conquistas de transformação e redefinição do sistema estatocêntrico internacional. A crise é persistente, generalizada e profunda com repercussões amplas nos vários domínios da vida social, econômica, política e internacional. Há formas de tentar reduzi-la? Possivelmente sim, mediante uma verdadeira transformação – diria até radical – dos atuais paradigmas vigentes no pensamento e na ação econômica e sociopolítica dos vários países, em especial, o G20.

No âmbito financeiro e econômico, atualmente, a UE conta com 16 países na zona do Euro e sua crise sistêmica pós-Grécia (pós-2010) fez com que Bruxelas criasse fundo no montante de 750 bilhões para estabilização e liquidez da Europa monetária. Parte deste aporte virá do FMI em Washington, mostrando ainda muitos dos desafios adiante no campo da funcionalidade da integração comunitária – ou melhor – da dualidade integração-desterritorialização.

Outro ponto de reflexão urgente, diante de crises sistêmicas do sistema capitalista liberal internacional e diante da dualidade integração-desterritorialização da EPI, é o preocupante fator de endividamento público externo dos países industriais e pós-industriais. Observemos a tabela 1 e verifiquemos que todos os vinte maiores endividados são países do eixo americano-europeu, muitos integrantes da zona do euro.

Tabela 1. Endividamento público externo: análises e desdobramentos para a economia política internacional²⁶

Posição	País	Dívida pública externa em bilhões de US\$ – 2012
1	Estados Unidos	13,64
2	Reino Unido	9,17
3	Alemanha	5,25
4	França	5,01
5	Países Baixos	2,47
6	Itália	2,32
7	Espanha	2,31
8	Irlanda	2,31
9	Japão	2,23
10	Luxemburgo	1,93
11	Bélgica	1,35
12	Suiça	1,30
13	Áustria	0,83
14	Austrália	0,77
15	Canadá	0,76
16	Hong Kong	0,65
17	Suécia	0,61
18	Dinamarca	0,58
19	Noruega	0,55
20	Grécia	0,50

Fonte: *Indexmundi*, com adaptações do autor.

26 INDEXMUNDI. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=94&l=pt&t=20>. Acesso em 14 de abril de 2013. Boa parte da bases de dados aqui empregada pelo Indexmundi reporta ao *CIA World Factbook, 2013*. Editado e elaborado pelo Autor.

A tabela 1 apresentada revela algumas das fragilidades dos processos econômicos altamente integrados geradores de volatilidade durante crises do capitalismo em seus derradeiros estágios. Portanto, o endividamento público externo, enquanto puder ser financiado em moeda forte (conversível) será administrável no curto/médio prazo, porém, é terreno delicado para a gestão da projeção de poder de boa parte desses países citados. Passemos, então, a discutir a escola crítica/radical que tem base no marxismo e neomarxismo, com suas premissas e principais autores.

5. CONCLUSÕES E PERSPECTIVAS

O presente capítulo teve o objetivo de revistar, em termos de marco de literatura, os principais caminhos e eixo da integração no MERCOSUL com vistas a maior possibilidade de implementação de um modelo que mais claramente se aproximaria da tese de “superação” (*Aufhebung*) de Hegel para o atual momento platino: a Economia Social de Mercado (ESM). De fato, a ESM representa marco importante para os debates atuais sobre integração no Cone Sul à guisa de alternativa factível para o eixo pendular neoliberal e o chavista bolivariano.

De acordo com tais perspectivas, a ESM transcende, de maneira pontual, às polaridades apresentadas como alternativas messiânicas aos fluxos integrativos vigentes, revelando, assim, formas de união e de intersecção entre os vários diálogos – às vezes ásperos – sobre modelos para a integração no Cone Sul. A ESM com seu padrão de síntese entre Estado forte com liberdade econômica e livre iniciativa aliada a um Estado de Direito com *accountability* e plena democracia participativa traz à tona formas viáveis de planejamento estratégico e preservação da competitividade intrafirma no contexto das áreas integrativas no Mercosul.

Para além de uma mera advocacia da ESM, esse capítulo, portanto, ensejou trazer algumas contribuições pontuais para o debate rico e em curso no atual contexto das muitas globalizações – como se apresentou aqui – sendo elas: assimétrica, produtiva, especulativa e solidária. Na busca incessante de novos paradigmas, advoga-se a conciliação de correntes que,

nos seus próprios opositos, continham meios de distanciamento dos ideais iluministas (e neoiluministas) de inclusão e de participação democrática.

Longa vida, então, aos dinâmicos processos integrativos com a adoção de primados que zelam pelo bem social maior com cidadania ativa e responsabilidade fiscal e respeito à Coisa Pública – elementos norteadores da ESM no atual curso de integração do MERCOSUL.

Thales Castro | Bacharel e Mestre em Relações Internacionais pela Indiana University of Pennsylvania. Doutor em Ciência Política pela UFPE. Assessor de Relações Internacionais da Universidade Católica de Pernambuco (UNICAP). Coordenador do Curso de Relações Internacionais da Faculdade Damas da Instrução Cristã. Cônsul *Ad Honorem* da República de Malta em Recife. Presidente da Sociedade Consular de Pernambuco (SCP). Email para contatos: consulado@maltaconsul-recife.eu.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 1998.
- _____. *MERCOSUL: Fundamentos e Perspectivas*. São Paulo: LTr, 1998.
- ANDERSON, Perry. *O fim da história de Hegel à Fukuyama*. Rio de Janeiro: Zahar, 1992.
- BADIE, Bertrand. *La fin des territoires*. Paris: Fayard, 1995.
- BEINSTEIN, Jorge. *Capitalismo senil: a grande crise da economia global*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- BEAUD, Michel. *História do Capitalismo de 1500 aos nossos dias*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- CASTRO, Thales. *Elementos de política internacional: redefinições e perspectivas*. Curitiba: Juruá Editora, 2005.
- _____. Repensando a unimultipolaridade: uma análise modelística das Relações Internacionais contemporâneas. In: GUEDES, Marcos, org. *Brasil e EUA no Novo Milênio*. Recife: NEA/UFPE, 2004.
- _____. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Itamaraty/FUNAG, 2012.
- CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA) *WORLD FACTBOOK – 2013*. Disponível em: www.cia.gov. Acesso em 10 de fevereiro de 2013.
- D'ARCY, François. *União Europeia: Instituições, políticas e desafios*. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2002
- DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: pobreza, emprego, Estado e o futuro do Capitalismo*. 3 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FUKUYAMA, Francis. *El Fin de la História y el Último Hombre*. Buenos Aires: Plataforma, 1995.
- GRAMSCI, Antônio. *Concepção dialética da história*. 6a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- GILPIN, Robert. *Global Political Economy: Understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- INDEXMUNDI. Disponível em: <http://www.indexmundi.com/g/r.aspx?v=94&l=pt&t=20>. Acesso em 14 de abril de 2012.

- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. 3a. ed. Nova Iorque: Longman, 2001.
- LACHER, Hannes. *Beyond globalization: Capitalism, territoriality, and the international relations of modernity*. Nova Iorque: Routledge, 2006.
- Los Principios de la Economía Social de Mercado Promueven...* Berlim: Konrad Adenauer Stiftung, mimeo, 2013.
- PFETSCH, Frank. *A União Europeia: história, instituições e processos*. Brasília: UnB, 2002.
- RESICO, Marcelo. *Introdução à Economia Social de Mercado*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.
- ROSECRANCE, Richard. *The Rise of the Virtual State: wealth and power in the coming century*. Nova Iorque: Basic Books, 1999.
- STRANGE, Susan. *States and Markets*. Londres: Pinter, 1988.
- WESTERHAUSEN, Fernando. *Integração e Inserção Internacional da América Latina e Caribe*. Recife: Universidade Católica de Pernambuco / FASA, 2013.
- _____. *Manual de Introdução aos Processos de Integração na América Latina e Caribe*. Recife: Universidade Católica de Pernambuco/FASA, 2010.

Participação dos empregados em lucros e resultados da empresa como instrumento de aumento da produtividade¹

PAULO PAIVA

INTRODUÇÃO

Talvez a principal característica do processo de desenvolvimento do Brasil após a segunda guerra mundial seja a combinação de expansão econômica com ampliação das desigualdades sociais. Nos últimos sessenta anos, o país se transformou, a economia deixou para trás sua base agrícola tradicional para se constituir em uma economia urbano-industrial. A agricultura incorporou importantes avanços tecnológicos, apresentando ganhos crescentes de produtividade e constituindo-se em um dos principais polos de fornecimento de alimentos no mundo. O parque industrial nas regiões do Sudeste e do Sul acolheu empresas de várias partes do mundo, principalmente da Europa e dos Estados Unidos. O país se transformou em um dos grandes produtores e consumidores de automóveis e de outros bens duráveis e já é um dos líderes mundiais na produção de aviões. Na área de pesquisa científica, algumas das universidades brasileiras se equiparam ao que há de melhor no mundo. O nível de escolaridade da população brasileira tem se elevado nas últimas décadas, quase todas as crianças tem acesso à escola, muito embora ao longo dos anos um grande número delas abandona os bancos escolares por vários

¹ A pesquisa que deu origem a este texto foi financiada pela Fundação Dom Cabral.

motivos, entre eles – o principal – a necessidade de buscar alguma atividade remunerada para ajudar no sustento da família.

Contudo, as desigualdades sociais ainda são marcantes, quer se medidas por indicadores como o coeficiente de Gini, quer se vistas por diferenças regionais, ou ainda, pelos diferenciais de rendimentos ou de escolaridade. A expressiva taxa de crescimento econômico de 7% ao ano, entre 1950 e 1980, não foi suficiente para a inclusão de parte significativa da mão-de-obra que, no mesmo período, crescia a taxas médias de 2,5% ao ano. Portanto, a desigualdade ampliou com a expansão da economia.

Reformas econômicas realizadas nas últimas décadas acompanhadas de políticas públicas coerentes e da manutenção dos pilares da política macroeconômica, adotadas após a implantação do plano de estabilização com a introdução de uma nova moeda – o Real –, deram à economia brasileira um novo vigor. O crescimento econômico no princípio deste século foi, inicialmente, estimulado pela expansão da economia global. Inflação baixa e crescimento econômico resultaram em aumento do emprego e do poder aquisitivo das camadas de renda mais baixa, resultando na redução da pobreza. A participação relativa das classes *D* e *E* no total da população caiu de 62% em 1993 para 33% em 2011. Em contrapartida, o aumento da classe *C*, a chamada “nova classe média”², cujo crescimento desde a última década do século passado tem sido extraordinário, deu um novo impulso ao mercado doméstico de consumo, que, por sua vez, vem sendo o principal responsável pelo crescimento da economia nos últimos anos. Agora, diferentemente do que ocorreu no passado, o crescimento econômico tem sido acompanhado de uma mais equânime distribuição de seus frutos, de tal sorte que as desigualdades de rendimentos estão se reduzindo.

Não obstante, embora situado entre as 10 maiores economias do mundo, conforme dados do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil fica a 75^a posição³ na distribuição dos países segundo o PIB per capita. Tam-

2 Ver A Nova Classe Média, o lado brilhante da base da pirâmide, de Marcelo Neri, Editora Saraiva, 2012.

3 Quando se utiliza o conceito de Purchase Power Parity (PPP).

bém nos indicadores de competitividade o país ainda está na 48^a posição no ranking de 144 países, segundo relatório do *World Economic Forum*⁴.

Juntamente com baixo índice de escolaridade, péssimas condições da infraestrutura, complexidade burocrática e elevada e ineficiente carga tributária, a legislação trabalhista é uma das responsáveis pela baixa competitividade da economia brasileira.

O código de trabalho brasileiro está completando 70 anos⁵ refletindo ainda as condições de trabalho da época de sua implantação. Sua concepção baseia-se na visão da oposição entre capital e trabalho a ser mediada pelo Estado. Empregadores e trabalhadores devem se organizar, compulsoriamente, em sindicatos únicos por categoria profissional e de base municipal, que se agrupam em federações estaduais e confederações nacionais, seguindo a formação corporativa que prevalecia na Europa no início do século passado. No caso brasileiro, a presença do Estado se faz, por um lado, através do controle e intervenção do Ministério do Trabalho, e, por outro lado, pela Justiça do Trabalho, criada para dirimir os conflitos na esfera das relações trabalhistas⁶.

Sistema corporativo, com unicidade sindical, imposto sindical compulsório, controle direto do Poder Executivo sobre a organização sindical e justiça específica para tratar dos conflitos nas relações de trabalho é a síntese da legislação trabalhista brasileira que, ao menos parcialmente, foi inspirada no modelo de relações trabalhistas corporativas do regime fascista de Mussolini, na Itália.

Ademais, a concepção do arcabouço institucional baseia-se na proteção do trabalhador, principalmente através da regulação minuciosa dos

4 Ver The Global Competitiveness Report, 2012-2013, Klaus Schwab, editor, World Economic Forum, Genebra.

5 A Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) foi promulgada em maio de 1943 na ditadura Vargas.

6 A Constituição Federal de 1988 limitou o poder de intervenção do Poder Executivo nas organizações sindicais e acolheu em seu corpo os princípios, direitos e pilares da CLT, inclusive o chamado poder normativo da Justiça do Trabalho.

direitos individuais, sem maiores cuidados com a proteção do emprego. Vale dizer, mira-se na proteção dos trabalhadores – já empregados e filiados ou não aos sindicatos⁷ – e não dá atenção aos ganhos de produtividade e à expansão do nível de emprego, que abririam espaço para a inclusão de novos trabalhadores. Quanto aos direitos coletivos prevalecem negociações por categoria profissional e sindicatos, não se adotando negociações por empresa individual, principalmente quando se trata de reajustes salariais. A legislação também não estimula a livre negociação em razão de sua rigidez e da possibilidade do recurso unilateral à Justiça do Trabalho através de dissídios, quando há impasse entre os sindicatos de trabalhadores e dos empregadores. O poder normativo da Justiça do Trabalho se constitui assim em um inibidor à livre negociação. A obrigatoriedade da existência de apenas um sindicado por categoria profissional, a chamada unicidade sindical, por seu lado, impede a pluralidade e constrange a democratização do movimento sindical.

Toda legislação consolidada na CLT e na Constituição Federal e suas mudanças ao longo do tempo se ancoram no princípio da oposição entre capital e trabalho e, em consequência, dão ênfase à tutela e à intervenção do Estado.

A medida provisória 794/94, que regulamentou dispositivo constitucional estabelecendo as condições para a realização de acordos ou convenções coletivas, visando a participação de trabalhadores em lucros e resultados da empresa, promulgada pelo então presidente Itamar Franco no último dia de seu mandato é, quiçá, o primeiro instrumento na legislação trabalhista brasileira inspirado no princípio da solidariedade e da cooperação entre capital e trabalho, com o objetivo de aumentar a produtividade da empresa e, em consequência, de seus negócios, resultando em ganhos de competitividade da própria empresa e da economia em geral. Essa medida também optou pelo fortalecimento das negociações coletivas e pela democratização das relações de trabalho, no que é possível dentro do sistema legal vigente.

7 Embora a filiação não seja compulsória, o pagamento do imposto sindical o é, prevalecendo no direito do trabalho o princípio da extensão a todos os trabalhadores da categoria o que for disposto nas cláusulas negociadas pelo sindicato da categoria.

É uma inovação importante a mudar as relações capital trabalho no país e uma ferramenta de política pública alinhada com o princípio socio-político de solidariedade, baseado na concepção social cristã, da economia social de mercado e, especialmente, com a proposição de cooperação entre trabalhadores e empregadores, (*socialpartnerschaft*) que ajudou na reconstrução da Alemanha a partir de 1947⁸. Cabe aqui ressaltar que as relações trabalhistas e o mercado de trabalho são elementos fundamentais na estruturação do conceito de economia social de mercado. Em ambiente democrático, distante tanto do socialismo estatal do leste europeu quanto do socialismo fascista derrotado na Segunda Guerra Mundial, a equidade nas relações entre capital e trabalho torna-se a base para a reconstrução de uma sociedade que se propõe próspera e justa. Assim, quanto às relações de trabalho, as negociações coletivas e a cogestão estão na base da política trabalhista no âmbito das empresas, na experiência alemã. Quanto ao mercado de trabalho, a preocupação maior é com a geração de empregos e o combate ao desemprego. De um lado, a expansão econômica é o principal instrumento de geração de emprego, condicionando as políticas macroeconômicas a buscarem o equilíbrio entre estabilidade monetária e pleno emprego. De outro lado, nas fases recessivas da economia e para o desemprego friccional, há o seguro-desemprego. No caso das políticas de mercado de trabalho no Brasil, o seguro-desemprego foi instituído na Constituição de 1988 com a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Política já estabelecida no modelo alemão. Outra política relativa ao mercado de trabalho presente tanto na economia social de mercado quanto na experiência brasileira são os programas de qualificação de mão-de-obra. No Brasil, quer através do chamado sistema S, das confederações e federações empresariais⁹, quer através dos programas diretamente executados pelo governo com recursos do FAT. A regulamentação do comando constitucional que

8 Ver Marcelo F. Resico, *Introdução à Economia Social de Mercado*, Konrad-Adenauer Stiftung, Rio de Janeiro, 2012, p. 253.

9 O sistema confederativo empresarial é financiado com uma receita para-fiscal recolhida como parcela proporcional da folha de salários cuja uma de suas funções é oferecer programas de formação profissional, como no caso do SENAI, SENAC, SENAR e SENAT.

trata da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa é mais um passo importante na modernização da legislação brasileira e na sua aproximação ao modelo da economia social de mercado.

Este capítulo trata, então, da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa no Brasil, como um exemplo de uma política de relações trabalhistas alinhada com os princípios da economia social de mercado. Após esta breve introdução, este capítulo apresenta um histórico da adoção do princípio da participação dos trabalhadores nos lucros da empresa nas Constituições Federais brasileiras e sua regulamentação, tratada pela Medida Provisória 794/94 e pela lei 10101/2000, enfatizando a importância da inovação ao incluir a possibilidade de negociação com base nos resultados da empresa; em seguida avalia o papel dessa norma para o processo de desindexação dos salários no Brasil a partir de julho de 1995; segue analisando os impactos da PLR para o aumento da produtividade e da competitividade quer da empresa, quer do mercado de trabalho; posteriormente, examina os aspectos tributários que ainda limitam a utilização das negociações sobre a participação nos lucros e resultados; na sequência são apresentados os modelos mais utilizados hoje no Brasil em relação aos acordos e convenções coletivas decorrentes da PLR. O capítulo se encerra com algumas considerações à guisa de conclusão.

HISTÓRICO

Demorou quase meio século para que fosse regulamentado, através da Medida Provisória 794 de 29 de dezembro de 1994, o dispositivo da Constituição Federal que garantiu a possibilidade da participação dos trabalhadores nos lucros da empresa. Foi na Constituição Federal que ordenou o país no processo de redemocratização que se seguiu à ditadura Vargas. Em seu artigo 157, inciso IV, a Constituição Federal assegurou “*a participação obrigatória e direta do trabalhador no lucro da empresa, nos termos e pela forma que a lei determinar*”. Tratou-se de garantir a participação dos empregados nos lucros da empresa, alternativa visando a “socializar” os lucros, de forma obrigatória e direta. As dificuldades de regulamentação da lei de-

corriam, em primeiro lugar, da reprodução do princípio de oposição entre capital e trabalho no texto legal. Ou seja, como os salários eram fixados em valores inferiores à contribuição do trabalhador à produtividade da empresa, seria necessário assegurar na Carta Magna a distribuição de ao menos parte do excedente da remuneração ao capital para os empregados. Assim, se impunha a distribuição, “*obrigatória e direta*”, de parte da remuneração do capital aos trabalhadores¹⁰. Em segundo lugar, entendia-se que a desigualdade de renda no país resultava, então, da apropriação pelas empresas de parte dos ganhos da produtividade dos trabalhadores. Assim, a redução da desigualdade se faria através da distribuição aos trabalhadores de parte dos lucros das empresas. Em terceiro lugar, havia uma dificuldade efetiva para definir e regular em norma legal os critérios objetivos e permanentes para se determinar o lucro de uma empresa. Tudo isso tornou difícil, senão impossível, a construção de consenso ou mesmo de maioria segura para a aprovação no Congresso Nacional de lei regulamentando o dispositivo constitucional.

Com o golpe militar em 1964, foi elaborada uma nova Constituição Federal em 1967. A legislação trabalhista não sofreu modificações significativas no regime militar. Ao contrário, foram mantidos seus pilares e sua estrutura. No que concerne à participação dos trabalhadores nos lucros da empresa, o art. 158 da Constituição Federal de 1967, que trata dos direitos trabalhistas, em seu inciso V, assegurou ao trabalhador “*integração na vida e no desenvolvimento da empresa com participação nos lucros e, excepcionalmente, na gestão, nos casos e condições em que forem estabelecidos*”.¹¹ A Emenda Constitucional de 1969, adaptada aos ditames do Ato Institucional nº 5, de 1968, que aprofundou o regime de exceção, manteve também os pilares e a estrutura da legislação trabalhista. Em relação ao dispositivo sobre participação nos lucros, deu maior clareza à sua regulamentação, recuperando a expressão da Constituição Federal de 1946,

10 Poder-se-ia dizer tratar da socialização dos lucros da empresa.

11 Parece que a Constituição do regime militar se inspirou nos princípios apresentados em vários documentos da igreja católica, tanto no que se refere à participação dos trabalhadores nos lucros da empresa quanto à cogestão.

ao substituir “nos casos e condições *em que forem estabelecidos*”, no texto da Constituição Federal de 1967, por “*segundo for estabelecido em lei*”. Isto é, remetendo claramente sua regulamentação para a lei ordinária. O dispositivo nas constituições da ditadura militar elimina a expressão “*obrigatória e direta*”, da Constituição Federal de 1946 e introduz um aspecto inovador, ou seja, a possibilidade de que as relações capital trabalho se deem através da cooperação e da solidariedade. Assim, em 1967, o dispositivo que trata sobre a participação dos empregados nos lucros da empresa é mantido para assegurar ao trabalhador “*a integração na vida e no desenvolvimento da empresa*” – expressão ausente na Constituição Federal de 1946 – e não para promover simplesmente a distribuição da renda. Em razão dessa concepção inovadora, embora dando caráter de excepcionalidade, a Constituição do regime militar assegurava a participação dos trabalhadores na gestão da empresa. Pode-se assim admitir que essa inovação tenha nascido da visão de que a relação capital-trabalho não se faz unicamente através do conflito, mas pode se dar também através da solidariedade e da cooperação. Sua regulamentação também não aconteceu durante o regime militar. Nesse caso, não apenas pela dificuldade técnica de se mensurar corretamente os lucros das empresas, mas, sobretudo, pela total ausência de ambiente propício ao diálogo e às negociações no âmbito das relações trabalhistas durante a ditadura militar.

Com a redemocratização nos anos oitenta, uma nova constituição foi promulgada em 1988, com ampla participação da sociedade civil nas discussões durante a fase de sua elaboração. O art. 7º dessa constituição, que garante os direitos sociais, no seu inciso XI, inclui, entre eles, a “*participação nos lucros, ou resultados, desvinculada da remuneração, e, excepcionalmente, participação na gestão da empresa, conforme disposto em lei*”. O texto inspira-se na concepção do disposto nas constituições do regime militar. De um lado, excluiu a expressão “*integração na vida e no desenvolvimento da empresa*”, talvez para dar mais ênfase à dimensão conflituosa das relações capital trabalho, e, de outro lado, manteve a garantia, mesmo que em caráter excepcional, da participação dos trabalhadores na gestão da empresa, avanço social de inspiração cristã do regime militar. Dentro da mesma concepção, o texto constitucional incluiu duas inovações: (i) a participação

em resultados e não apenas em lucros, e (ii) a distinção entre participação nos lucros e resultados e salário do empregado.

A introdução da possibilidade de remunerar o trabalhador por sua participação em resultados traz uma nova dimensão nas relações entre capital e trabalho, qual seja, um incentivo objetivo e direto associado à contribuição do empregado para a produção da empresa, que se concretiza na eventualidade da consecução dos resultados. Esse dispositivo está em linha com os avanços nas práticas mais modernas de gestão como os planos estratégicos que estabelecem metas e resultados permitindo a avaliação objetiva da contribuição de grupos de empregados, como um departamento da empresa, por exemplo, e de empregados individualmente para cada meta e/ou resultado. Isso, contudo, só será possível se a participação em lucros e/ou resultados não substituir o salário, caracterizando-se em um incentivo à cooperação e maior integração dos empregados à empresa, portanto viável e eventual.

A desvinculação em relação à remuneração visa a esclarecer que a parcela relativa à participação nos resultados não se trata de salário e, assim, não será onerada pelos encargos tributários (trabalhistas, previdenciários ou outros) que incidem sobre a folha salarial¹². Nem, tão pouco, a parcela da participação se confunde, em nenhuma situação, com os salários. Tratou-se de fazer a distinção, pela primeira vez, na legislação brasileira, entre remuneração fixa – salário – e remuneração variável – parcela eventual associada a lucros ou resultados.

Com esses avanços, os obstáculos que impediam a regulamentação do disposto na Constituição Federal de 1946 foram quase que totalmente superados¹³. A concepção da participação dos empregados passou a ser predominantemente baseada na ideia de cooperação e de solidariedade e com a possibilidade para estabelecer a participação em resultados e não somente em lucros, foram assim criadas as condições para a adoção de critérios

12 Esse ponto é controverso e será discutido mais adiante.

13 Deve-se ressaltar que também com a redemocratização o ambiente para o diálogo com o movimento sindical foi restabelecido.

objetivos e mensuráveis para que se tornasse factível uma lei que viesse a regulamentar o referido dispositivo constitucional.

Foram necessários apenas seis anos, após a promulgação da nova Constituição Federal em 1988, para que o dispositivo sobre a participação dos trabalhadores em lucros e resultados viesse a ser regulamentado, o que ocorreu no final de 1994¹⁴.

Torna-se relevante, apontar o novo ambiente econômico e político no país nos anos noventa. Após o *impeachment* do Presidente Fernando Collor a economia vivia uma profunda crise com hiperinflação, estagnação, desequilíbrio fiscal e riscos de ruptura institucional. O crescimento econômico era muito lento e suas taxas exibiam alta volatilidade. Itamar Franco, o Vice-Presidente, assumiu a presidência procurando formar uma ampla coalizão política para enfrentar a crise institucional e preparar o país para as próximas eleições gerais. Obteve sucesso em montar um ministério que lhe dava sustentação política no parlamento. Em seu curto mandato (1992-1994), Itamar Franco conseguiu controlar a crise política e, com sua credibilidade e determinação, implantar um novo plano de estabilização monetária, conduzido pelo seu ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso.¹⁵ O Plano Real foi adotado com sucesso, uma nova moeda entrou em circulação em julho de 1994 e a partir daí a inflação caiu rapidamente e a economia voltou a crescer. Um novo ambiente político e econômico se estabeleceu no Brasil.

Apesar de não obter o apoio do principal partido de base trabalhista – o Partido dos Trabalhadores (PT) – que se manteve na oposição, não aceitando participar da coalizão, Itamar Franco construiu amplo diálogo com o movimento sindical, inclusive com a CUT¹⁶, e com vários setores dos

14 A Constituição Federal foi promulgada em 1988 e a regulamentação do inciso XI do art.7º ocorreu em 1994. Em relação à data da promulgação da Constituição Federal, 1946 – primeira a prever tal participação – passaram-se quase 50 anos para a regulamentação da participação dos empregados nos lucros da empresa.

15 Fernando Henrique Cardoso foi eleito Presidente em 1994 para suceder Itamar Franco a partir de janeiro de 1995.

16 Central Única de Trabalhadores, central sindical que congrega sindicatos de várias categoriais profissionais e ligada ao Partido dos Trabalhadores.

movimentos sociais. O seu ministro do Trabalho foi o economista Walter Barelli, que havia sido o diretor técnico do DIEESE¹⁷, entre 1968 e 1990, e muito respeitado pelas lideranças sindicais. Barelli deixou o governo no final de março de 1994 para se candidatar a deputado sendo substituído por um advogado trabalhista de perfil corporativo, Marcelo Pimentel¹⁸.

Na última semana de seu governo, Itamar Franco baixou três medidas provisórias com efeitos diretos e positivos para os trabalhadores e o movimento sindical. A 793, ampliando o número de representantes dos trabalhadores¹⁹ de três para quatro em vários conselhos de órgãos deliberativos do governo; a 794 que regulamentou o dispositivo constitucional sobre participação de trabalhadores nos lucros e resultados das empresas; e a 809 que concedeu abono salarial aos trabalhadores em janeiro de 2005.

Das três medidas provisórias, a 793, que ampliava a participação dos representantes dos trabalhadores nos órgãos colegiados do governo federal, não foi reeditada no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, perdendo assim sua eficácia²⁰ antes mesmo de sua implementação. De fato, havia um consenso tácito nos governos brasileiros que a representação dos trabalhadores nos órgãos colegiados se faria através das centrais sindicais que, embora não amparadas pela legislação trabalhista, tinham à época efetiva representação política.²¹ A inclusão de uma nova vaga para a representação sindical iria abrir uma exceção que dificilmente poderia ser contida a cada criação de uma nova central sindical. Ademais, como a representação nesses colegiados é tripartite e igualitária, haveria necessidade de manter o equilíbrio com as representações dos empregadores e do governo.

17 Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.

18 O ministro Marcelo Pimentel teve o mérito em submeter a Medida Provisória ao Presidente Itamar.

19 Foram alteradas as composições do Conselho Deliberativo do FAT, do Conselho Curador do FGTS e do Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS).

20 Os efeitos de uma medida provisória nessa época tinham a duração de 30 dias. Em não tendo sido convertida em lei ou reeditada, seus efeitos perdiam a eficácia.

21 Essas centrais eram Central Única dos Trabalhadores (CUT), Central Geral dos Trabalhadores (CGT) e Força Sindical.

A Medida Provisória 809, que concedia um abono de R\$ 15,00 a todos os trabalhadores e beneficiários de prestação continuada mantida pela Previdência Social, foi uma concessão do Presidente Itamar aos trabalhadores, aposentados e pensionistas, a vigorar apenas no mês de janeiro do ano seguinte – primeiro mês da próxima administração. Na época o valor nominal do salário mínimo era de R\$ 70,00 e, com o abono, passou a R\$ 85,00 no mês de janeiro²². O abono foi concedido em janeiro, cessando aí seus efeitos, sem necessidade de conversão da Medida Provisória em lei.

Restou então a Medida Provisória 794/94²³ que regulamentou a participação dos trabalhadores em lucros e resultados da empresa, objeto deste capítulo. Em seu artigo 1º o ato presidencial estabelece *“Esta medida provisória regula a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa como instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade, nos termos do art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal”*. Verifica-se que o entendimento do governo, ao regulamentar o dispositivo constitucional, foi de que a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa é um instrumento de integração entre capital e trabalho, recuperando o princípio da Constituição Federal de 1967, que tratava da integração do trabalhador na vida e no desenvolvimento da empresa. A regulamentação inovou ao determinar que a PLR fosse também um incentivo à produtividade, conceito não incluído no texto constitucional. Assim, se distingue da concepção de participação obrigatória e direta dos trabalhadores nos lucros da empresa, conforme estabelecia a norma constitucional de 1946.

Ademais, a medida provisória indica que essa participação será objeto de negociação entre trabalhadores e empregadores, podendo ser feita no âmbito da empresa²⁴, determinando ainda que o instrumento da nego-

22 A questão do aumento do salário mínimo foi um dos primeiros embates do Presidente FHC no início de seu governo, quando vetou aumento concedido pelo Congresso Nacional, elevando o salário mínimo de R\$ 70,00 para R\$ 100,00.

23 Ver texto no anexo 1.

24 Outra inovação, porque as negociações trabalhistas, em geral, no que se refere à remuneração ocorrem no âmbito da categoria profissional e não de parte dela empregada em uma empresa.

ciação deverá estabelecer regras claras e objetivas que permitam fixar os direitos substantivos da participação e aferir de forma objetiva os lucros e resultados.

Outra inovação importante nas relações trabalhistas no Brasil foi a previsão de que, em caso de impasse, as partes poderiam recorrer à medição e arbitragem de ofertas finais para a busca da solução negociada. Nesse caso os impasses não ensejam dissídios para decisão no âmbito do poder normativo da Justiça do Trabalho.

Finalmente, a medida provisória estabelece, em seu artigo 3º, que a participação não substitui ou complementa a remuneração do empregado, nem se constitui de base de incidência de qualquer encargo trabalhista ou previdenciário.

No governo Fernando Henrique Cardoso a medida provisória foi, então, reeditada²⁵ regularmente até sua conversão em lei, em dezembro de 2000²⁶, seis anos após a promulgação da primeira versão da Medida Provisória – período semelhante ao decorrido entre a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e a edição da MP, em 1994. Nesse período houve várias tentativas de votação no Congresso Nacional.

Até 1998, quando eu exerci o cargo de ministro do Trabalho e tinha a responsabilidade de coordenar, pelo Poder Executivo, as discussões e negociações no Congresso Nacional, as tratativas com os parlamentares não evoluíam no sentido da manutenção do arcabouço e do espírito da MP. As emendas propostas ao projeto de lei de conversão, invariavelmente, incluíam dispositivos que visavam detalhar e incluir novas regras para as negociações, cujos resultados seriam de enrijecer e desestimular as nego-

25 Em dezembro de 1994, o então ministro da Previdência Social, Sergio Cutulo, me apresentou o texto antes de sua publicação. Eu seria ministro do Trabalho a partir de janeiro, com a posse do presidente FHC. A medida provisória foi reeditada em janeiro de 1995, com a assinatura dos ministros da Fazenda, do Planejamento e do Trabalho. A partir de fevereiro, apenas, a assinatura do ministro do Trabalho acompanhou a do presidente.

26 A MP foi convertida em lei em dezembro de 2000, através da Lei 10.101.

ciações, transformando a participação dos trabalhadores em lucros e resultados em um custo adicional para a empresa, ferindo, assim, o princípio do incentivo à produtividade. Nessas circunstâncias, quando chegava próximo ao encaminhamento da MP à votação no Congresso Nacional, eu solicitava ao relator a exclusão do projeto de conversão da pauta, na tentativa de continuar discutindo com os parlamentares buscando fortalecer a convicção da importância de uma negociação mais ampla e flexível. Enfim, eu entendia ser melhor manter a Medida Provisória, mesmo com a fragilidade inerente a este instrumento, do que convertê-la em lei e criar uma norma fixando regras que resultariam em mais custos para as empresas e dificultariam as negociações, o que desvirtuaria os princípios que regeram a norma constitucional.

Finalmente, a lei de conversão da Medida Provisória foi aprovada no final de 2000, ainda no segundo mandato do Presidente FHC²⁷. A nova lei manteve os princípios e a mesma estrutura da Medida Provisória. Contudo, algumas alterações foram introduzidas. Entre elas se destaca a participação da representação sindical da categoria profissional, quando a negociação ocorrer no âmbito da empresa através de comissão eleita exclusivamente para tal. Mesmo mantendo o princípio geral de que a negociação deva ser feita no âmbito da empresa, foram definidas duas alternativas para as negociações. Uma, através da escolha pelas partes de comissão negociadora, com a obrigatoriedade da participação de um representante do sindicato da categoria profissional. Outra, através de convenção ou acordo coletivo. A lei estabeleceu, ainda, que o instrumento do acordo celebrado deverá ser arquivado no sindicato da categoria profissional.

A lei não se aplica às empresas estatais. Para elas haverá regulação própria. Também, foi prevista a compensação no acordo ou convenção coletiva dos rendimentos auferidos em outro programa de participação que a empresa espontaneamente venha a ter.

27 Ver o texto da Lei 10101/2000 no anexo 2.

PLR E A DESINDEXAÇÃO DOS SALÁRIOS

Vários são os fatores responsáveis pelo bom desempenho relativo da economia brasileira nos últimos anos, cuja origem está nos esforços de estabilização monetária iniciados com o Plano Real e nas reformas subsequentes. A condução da política macroeconômica, sustentada no tripé metas de inflação, câmbio flutuante e responsabilidade fiscal, tem permitido a redução de incertezas e a consolidação de ambiente propício ao crescimento econômico.

Todavia, antes do Plano Real, o contexto era muito diferente. Um dos fatores principais para a continuidade de altos índices de inflação no passado era o processo generalizado de indexação dos preços que agia como correia transmissora da inflação passada para o presente e na formação das expectativas sobre o nível de preço no futuro. O Plano Real completou seu primeiro aniversário em 1995, mesmo ano que o professor Mário Henrique Simonsen publicou seu livro *30 anos de indexação*²⁸.

Para consolidar a estabilidade monetária, uma medida complementar necessária à época era a eliminação da indexação, principalmente porque na implantação do Plano Real em 1994 foi incluído um dispositivo que tornaria inviável a estabilidade dos preços na nova moeda: os salários foram indexados em Real. Na Lei 8880/94 foi assegurado aos trabalhadores o reajuste dos salários em percentual correspondente à variação dos preços em Real, desde o mês de sua implantação, julho de 94, até o mês da data-base. Para isso foi criado um novo índice de preço, o IPC-r, para calcular os níveis de preços na nova moeda. Então, em cada data-base, a correção dos salários devido à variação de preços em Real ficava garantida por lei. Por exemplo, aos contratos com data-base em julho, assegurava-se um mês de correção; àqueles com data-base em agosto, dois meses, e assim sucessivamente. Como consequência, em junho de 1995, todos os salários estariam indexados na nova moeda, tornando o mercado de trabalho inflexível e a redução da inflação impossível.

28 Ver Mário Henrique Simonsen, *30 anos de indexação*, Editora Fundação Getúlio Vargas, 1995.

Para garantir a estabilidade monetária era imperioso eliminar a indexação da economia e, em particular, dos salários. A Medida Provisória 1053, de 30 de junho de 1995 foi o instrumento utilizado para isso, vedando a utilização da correção monetária ou de índices de reajustes de preços em todos os contratos com duração de até um ano e adotando as negociações coletivas como norma nos contratos de trabalho. No caso dos salários, para promover a desindexação, optou-se por utilizar o mesmo mecanismo que havia garantido a correção automática em Real, contudo no sentido inverso. Agora, a partir de julho de 1995, a cada mês, na negociação da data-base, se excluía a garantia da indexação em Real, de tal forma que após um ano, não mais haveria indexação salarial. Assim, nos contratos com data base em julho de 1995, se garantia a correção nos últimos 11 meses e se negociaria a parcela daquele mês. Em agosto, seria garantida a correção automática de 10 meses, negociando os outros 2 meses, assim sucessivamente, até chegar com plena negociação a partir dos contratos com data base em junho de 1996. Foi então desativada uma perigosa bomba relógio que havia sido embutida no Plano Real, contribuindo-se, desta forma, para a aceleração da queda da inflação a partir do segundo semestre de 1995. O que efetivamente ocorreu.

O apoio de importantes segmentos do movimento sindical e a entrada em vigência da Medida Provisória 974/94, que estabeleceu os critérios para a negociação da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa, foram os principais responsáveis pelo sucesso da eliminação das correções automáticas de salários no Brasil, contribuindo decisivamente para a gradual desindexação dos salários e para o estímulo à negociação coletiva. Com a possibilidade da negociação sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa, reduziu-se a pressão para discutir reposição da inflação passada. Quando do período de alta inflação, a reposição da inflação, que podia chegar a 30% ao mês, era muito mais significativa do que qualquer discussão sobre ganhos de produtividade ao longo de um ano. Com a redução drástica da inflação, a possibilidade de se negociar remuneração associada a resultados passou a ser mais interessante. A regulamentação do dispositivo constitucional foi um aliado importante do processo de desindexação. Outro aspecto importante a se mencionar é o fato que as negocia-

ções sobre participação em resultados passam a ser feitas com referência a metas e resultados quantificáveis, propiciando ganhos reais aos trabalhadores, diferentemente do que ocorria no passado, quando na ausência de acordo entre as partes, nos tribunais as decisões de dissídios para fixar os salários reais se faziam pela estipulação de índices de produtividade sem qualquer relação com a efetiva produtividade de uma determinada empresa.

Então, como mencionado anteriormente, ao longo dos primeiros doze meses de desindexação, a parte dos salários que tinha garantida a reposição automática da inflação em reais foi se reduzindo e a parcela sujeita à negociação aumentando até que em julho de 1996 não haveria mais garantia de recomposição automática do salário pela inflação passada. Qualquer aumento seria objeto de negociação. Nessas condições, a possibilidade de negociar a participação em resultados tornou-se ainda mais relevante e um instrumento definitivo para oferecer ganhos reais para os trabalhadores. Melhor ainda porque sobre a remuneração da participação não incide encargos trabalhistas e previdenciários²⁹. Como naquela época a economia estava crescendo, nos setores mais organizados do mercado de trabalho, houve uma expansão das negociações sobre resultados. Essas negociações estimulavam a colaboração maior entre trabalhadores e dirigentes das empresas na busca dos resultados. É um claro exemplo da prática da colaboração e da solidariedade através de objetivos comuns, em linha com um dos princípios fundamentais da economia social de mercado, derivados da concepção social-cristã³⁰. O sucesso da empresa deve ser também o sucesso de seu empregado e, em última análise, da própria economia³¹.

Enfim, consolidou-se a prática da negociação coletiva sobre a variação dos salários. Seus níveis passaram a ser objeto de negociações diretas entre

29 Nem, tão pouco, incidiram as contribuições não salariais que oneram a folha de pagamento das empresas.

30 Ver Marcelo F. Resico, op. cit. p. 117-121.

31 O processo de desindexação não foi universal. Restaram ainda setores, como o mercado financeiro, cuja indexação age como barreira à flexibilização de preços. Uma queda mais acentuada nas taxas de juros encontra barreira nos obstáculos ainda sobreviventes do período de economia indexada pré-Real.

empregadores e os sindicatos das respectivas categorias³². À PLR se concentravam as negociações sobre o desempenho da empresa e a participação dos empregados. Estava, assim, a norma constitucional cumprindo com sua função e contribuindo para mais eficiente funcionamento do mercado de trabalho. A política de participação dos empregados nos lucros e resultados da empresa resulta da solidariedade e da cooperação entre capital e trabalho para promover o progresso e o bem estar do país. Estava-se dando passo decisivo para a democratização das relações trabalhistas com prática não prevista na CLT.

PLR COMO INSTRUMENTO DE COMPETITIVIDADE

Com a abertura da economia e sua integração internacional em razão da globalização, as empresas passaram a buscar maior eficiência. Assim, processos de racionalização para reduzir custos, inovações tecnológicas visando ganhos de produtividade, preocupação com a qualidade do produto e a satisfação dos clientes passam a se incorporar no dia a dia das empresas. Nesse contexto a adoção de estratégias de *marketing*, o treinamento constante dos empregados, a gestão por competências dos recursos humanos e o fortalecimento da cultura da empresa são fundamentais para manter e/ou aumentar sua participação no mercado. No ambiente passado de alta inflação e altas taxas de juros, com remuneração diária no mercado financeiro, era o diretor de finanças o executivo mais importante para garantir os resultados da empresa. Produção e comercialização, na maioria das vezes, tinham papel subsidiário na realização dos lucros da empresa. A partir da implantação, com sucesso, do programa de estabilidade monetária, mudanças significativas ocorrem na estratégia da gestão financeira. Torna-se, en-

32 Outro elemento importante para o sucesso da desindexação foi a manutenção da política cambial vigente que operava como âncora para a estabilidade da moeda. Cabe lembrar aqui que naquele ano a economia latina americana estava sob forte pressão em razão da crise mexicana. Se houvesse uma desvalorização do câmbio, como queriam muitos economistas, inevitavelmente ocorreria aceleração da inflação em Real e, em consequência, a desindexação não teria acontecido, comprometendo a consolidação do Plano Real.

tão, difícil manter os mesmos rendimentos financeiros apenas com a gestão do fluxo de caixa da empresa. Cresce o risco de perdas em operações que, no passado, poderiam ser compensadas com a correção monetária. Enfim, em um ambiente de estabilidade monetária e taxas de juros mais baixas, os resultados da empresa dependerão, cada vez mais, do bom desempenho de sua atividade fim. A produção e a comercialização voltam a cumprir papel essencial na empresa. Os empregados voltam a desempenhar papel relevante nos destinos da empresa. Voltam a ser um ativo-chave da empresa.

Assim, passam a fazer parte da rotina da empresa: a implementação do planejamento estratégico, com definição da missão, da visão de longo prazo, dos valores e dos objetivos, que se desdobram em metas de médio e curto prazo. Para alcançar seus objetivos a empresa necessita do engajamento de todos os seus funcionários. O comprometimento deles com o planejamento estratégico. O incentivo mais eficaz para tal é a adoção de algum programa de remuneração variável vinculado aos resultados em um ambiente de cooperação e solidariedade. Metas claras e passíveis de serem quantificadas, a existência de um bom clima de trabalho e a perspectiva de carreira, são elementos chaves para o sucesso. Várias empresas passaram a seguir esse caminho, com programas próprios de participação de seus empregados nos resultados. Em alguns casos, o programa estava restrito à alta administração, com bônus de resultados para os executivos visando reter os melhores e atrair outros bem qualificados. O mercado para executivos se fortaleceu. Em outros casos, os programas eram mais abrangentes incluindo gerentes em esferas inferiores na hierarquia administrativa. Os mais ousados, estendiam o programa para todos os trabalhadores. Dado o seu caráter específico como elemento motivador do aumento de produtividade e, em consequência, da competitividade da empresa, o programa é único para cada empresa. Assim, a negociação prevista na norma deve ser restrita à empresa, mesmo quando ocorre a participação de algum membro do sindicato da categoria profissional, conforme previsto na Lei 10101/2000.

A regulamentação do dispositivo constitucional relativo à participação dos trabalhadores nos lucros e resultados das empresas através da Medida Provisória 794/94 veio oferecer amparo e estímulo a que mais empresas

pudessem se utilizar desse instrumento. Seus impactos do ponto de vista microeconômicos foram importantes, de um lado, porque estimulavam os empregados a participar da estratégia da empresa, a acompanhar o seu desempenho e a se dedicar mais para o atingimento dos resultados, e, de outro lado, porque assim contribuía significativamente para o aumento da produtividade da empresa. Vale adicionar que essa forma de remuneração constitui-se em elo empresa-empregado, fortalecendo a dimensão social dessa integração cujos efeitos vão além do aspecto material.

Os impactos macroeconômicos da medida também foram positivos, conforme apontou Hélio Zylberstajn³³, indicando seu potencial de oferecer alguma flexibilidade à folha salarial. Seu argumento é o seguinte: “*uma parte da remuneração dos trabalhadores é vinculada ao desempenho da empresa, automaticamente a folha salarial adquire um comportamento pro cíclico. Na recessão, os resultados são menores, e a folha se reduz. Na expansão, os resultados melhoram, e a folha cresce. Dessa maneira a PLR se adotada generalizadamente dá ao mercado de trabalho um mecanismo para acomodar a tendência à rigidez salarial. Consequentemente, torna o salário mais flexível, ao longo do ciclo de conjuntura, permitindo que os ajustes sejam feitos sem sacrificar o emprego, ou, pelo menos, minimizando as demissões. Enfim, a PLR é um importante instrumento para flexibilizar a remuneração e tornar o mercado de trabalho mais eficiente*”. Vale registrar um reparo no argumento de Zylberstajn: é o custo de remuneração do fator trabalho que sofre variação em razão da variação da parcela variável e não a folha salarial que continua como era anteriormente à adoção de um programa de participação em lucros e resultados. Participação em lucros e resultados não se confunde com salário.

PLR O PATINHO FEIO: SUA ORFANDADE E A INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA

Como visto anteriormente, a regulamentação da participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa ocorreu no último dia do governo

³³ Veja seu trabalho “A PRL já é Lei”, apresentado no 3º Simpósio Nacional IOB de Direito do Trabalho: http://www.fea.usp.br/feaecon//biblioteca_lista.php?a=17.

Itamar Franco, juntamente com outras duas medidas com possíveis efeitos positivos para os trabalhadores. Não há registro de que havia uma demanda clara e firme do movimento sindical ou das instituições representativas dos empregadores pela regulamentação do dispositivo constitucional. Não era prioridade na pauta de reivindicações dos trabalhadores nem, tão pouco, dos empresários. Também não havia nenhum interesse aparente e objetivo do governo pela regulamentação.

O art. 62 da Constituição Federal preceitua que o Presidente da República poderá editar uma Medida Provisória nos casos de relevância e urgência. Certamente, poderia haver relevância, mas dificilmente se justificaria a urgência³⁴ para a regulamentação da participação dos trabalhadores em lucro ou resultados da empresa. Poderia ter sido objeto de projeto de lei de iniciativa do executivo. Todavia o Presidente optou por editar uma Medida Provisória, com força de lei. Pode-se, assim, inferir que a decisão foi exclusiva do presidente Itamar Franco, respondendo às suas convicções e não para atender demandas, pressões explícitas ou qualquer outro motivação vinda de fora ou de dentro do governo. Com o final de seu mandato, que ocorreu logo após a edição da Medida Provisória, a norma ficou órfã.

Parece que o Presidente quis deixar três medidas³⁵ de possível interesse para os trabalhadores para serem executadas pelo seu sucessor. No caso da MP 794/94, a primeira reedição teve a assinatura de três ministros com a do Presidente FHC – os ministros do Trabalho, da Fazenda e do Planejamento e Orçamento – cujas pastas poderiam ter relação com o assunto. Não houve a assinatura do ministro da Previdência Social, o que pode sugerir a preocupação desse ministério com possíveis impactos negativos da medida sobre a receita previdenciária. Já a partir da segunda reedição apenas o ministro do Trabalho submeteu ao presidente a solicitação para sua reedição.

34 A conjunção **e** entre as palavras relevância e urgência indica a necessidade da ocorrência simultânea das duas condições para se justificar a edição de uma medida provisória.

35 Participação nos lucros e resultados, abono salarial a ser paga em janeiro de 1995 e a adição de mais um representante sindical nos órgãos colegiados do governo.

Como a medida não resultou de uma demanda explícita quer do movimento sindical, quer das representações empresariais, nunca foi fortemente defendida por esses movimentos. As discussões no Congresso Nacional que antecederam à votação para sua conversão em Lei se ativeram mais aos conflitos políticos entre oposição e governo e às tentativas, por influência de alguns partidos de esquerda, de detalhar a forma de participação e de estabelecer critérios e regras para se aferir os lucros e realizar os acordos, em uma clara visão da oposição entre capital e trabalho. Invariavelmente, as sugestões seguiam o caminho da limitação às negociações.

Dentro do governo a PLR nunca foi reconhecida com status de uma política pública governamental no âmbito, quer das relações trabalhistas, quer das políticas sociais. No campo trabalhista as principais políticas do governo eram, e ainda são, os programas como o abono salarial³⁶, o seguro desemprego, os programas de qualificação profissional e os programas de seguridade social. A participação dos trabalhadores nos lucros e resultados da empresa é visto, dentro do governo, muito mais como um programa do setor privado, sem participação direta do governo³⁷. Enfim a PLR é o patinho feio das políticas de relações trabalhistas.

A única preocupação no governo, concentrada nos ministérios da área econômica e no da Previdência Social, foi com seus impactos sobre a arrecadação tributária, trabalhista ou previdenciária. Desde o início havia grande preocupação com a possibilidade de que, se a participação em lucros ou resultados viesse a ser utilizada como substituto do salário, reduzindo-se assim a base de incidência da contribuição previdenciária, do FGTS, e dos encargos trabalhistas, haveria uma queda de arrecadação. Pode-se dizer que a mesma preocupação era também das entidades das classes empresariais³⁸, visto que seu financiamento é feito com contribuições proporcionais à folha salarial. Essa questão parece ter sido pacificada com a determinação

36 Cujos recursos advém do PIS/PASEP, que constitui o *funding* do FAT (Fundo de Amparo aos Trabalhadores).

37 Veja que a norma não atinge as empresas estatais.

38 Porque o financiamento do sistema S quer da indústria, dos serviços ou da agricultura, bem como do SEBRAE, resulta de encargos sobre a folha de salários.

legal para o pagamento da participação nos lucros ou resultados em apenas duas parcelas, vedadas antecipações, com intervalo mínimo de seis meses, evitando-se a habitualidade³⁹, que poderia caracterizar salário, e também se evitando a possibilidade da substituição de parte do salário pela participação em lucros e resultados.

Nunca houve dúvidas sobre a incidência do imposto de renda. Desde a primeira edição já se previa a retenção na fonte, em separado de outros rendimentos, como antecipação do imposto devido no ajuste anual⁴⁰ da pessoa física. Em 2012, a Presidente Dilma Rousseff, atendendo demanda do movimento sindical, baixou medida provisória, alterando a lei 10101, isentando o pagamento de imposto de renda para os rendimentos decorrentes da PLR de até R\$ 6.000,00⁴¹. A partir daí, aplica-se tabela progressiva conforme estabelecido no anexo à lei hoje em vigor⁴².

MODELOS DE PARTICIPAÇÃO

Ao longo das duas últimas décadas a utilização do programa de PLR se ampliou enormemente no país. Dúvidas e receios que dificultavam as negociações nos primeiros anos foram superados e hoje é um instrumento quase que universal nos setores mais modernos da economia brasileira. A conversão da medida provisória em Lei no final do ano 2000 trouxe mais estabilidade à norma facilitando sua utilização.

Pode-se identificar dois modelos gerais que representam toda a gama de variações nos acordos e contratos disponíveis nos diferentes sindicatos de trabalhadores país afora.

39 No caso de pagamentos com intervalos menores e mais parcelas poderá haver cobrança das verbas previdenciárias. Várias demandas ainda correm no judiciário buscando condenar empresas que não recolheram contribuições previdenciárias sobre a remuneração relativa à participação de empregados em lucros e/ou resultados.

40 Ver art. 3º da MP 794/94, no anexo 1 deste capítulo.

41 MP que foi convertida em Lei em junho de 2013, através da Lei 12.832.

42 Ver Lei 10101 no anexo 2 deste capítulo.

Um modelo, que pode ser chamado de *participação em lucros*, é utilizado, principalmente, no setor de serviços, em atividades onde a mensuração de resultados ainda não é muito clara. É a opção feita pelo setor bancário. Os bancos, que tradicionalmente vêm exibindo altos lucros, conforme demonstram seus balanços, já tinham a prática da distribuição de bônus para seus executivos. Introdução de tecnologia e automação nos processos resultou na “desqualificação”⁴³ da mão-de-obra no setor bancário. Os diferenciais de remuneração entre a administração e os servidores se ampliaram muito e as carreiras passaram a ser menos atrativas. De sorte que os bancários não veem sua profissão como uma carreira atrativa. Muitos são universitários que trabalham em bancos enquanto se preparam para o exercício de outra profissão. O sindicato dos bancários, por seu lado, é muito atuante e detém uma forte força política. Nesse contexto, a solução encontrada foi a da negociação da participação dos empregados nos lucros dos bancos. É uma negociação coletiva do sindicato com todos os bancos e não uma negociação individual por empresa. Nessa negociação é permitida a inclusão de algum dispositivo específico, acordado entre a comissão de trabalhadores e a administração de um banco específico e aprovado pelo sindicato. O acordo coletivo comum a toda a categoria dos bancários resulta em um modelo de distribuição de parcela dos lucros – primeiro item acordado. A parcela a ser distribuída é dividida, então, em duas partes. Uma de valor proporcional ao salário distribuída a todos aqueles elegíveis e outra cuja distribuição segue algum critério redistributivo premiando proporcionalmente os empregados de salários mais baixos⁴⁴. É o entendimento de que a participação nos lucros deva se orientar pelo princípio da redistribuição dos lucros e não está associada a nenhuma outra meta. É um modelo fortemente inspirado no conceito de oposição entre capital e trabalho. A negociação da PRL dos bancários ocorre simultaneamente à negociação salarial, cuja data base é setembro.

43 Vale dizer com a automação, várias funções que requeriam conhecimento específico foram eliminadas e as competências gerais passaram a ser relativamente iguais para todos os empregados.

44 Quase sempre é um valor fixo, distribuído para cada empregado, independentemente do valor de seu salário.

Outro modelo, que pode ser chamado de *Participação nos resultados*, é amplamente utilizado nos diferentes setores da indústria de transformação. Nesse modelo, metas de resultados são estabelecidas para o ano. Em seguida, essas metas são desdobradas em metas corporativas – agregadas para a empresa, como lucro, total da produção por produto, faturamento, EBIT-DA, entre outras. – metas departamentais – que expressam a contribuição de cada departamento ou setor da empresa para o resultado corporativo, – e metas individuais – que medem e avaliam o desempenho de cada empregado. Essas metas são discutidas amplamente no interior da empresa, validadas pela diretoria e, quando for o caso, pelo Conselho de Administração. Uma vez aprovadas, são acompanhadas regularmente e se constituem no instrumento de monitoramento, incentivo, motivação e comprometimento dos empregados com os resultados da empresa. Esse modelo está alinhado com as práticas de planejamento estratégico como os programas do tipo *balance scoredcard (BSC)*, muito utilizados na indústria de transformação. Nesse setor há maior facilidade para a identificação e a quantificação das metas. O planejamento estratégico contribui bastante para a construção de práticas colaborativas entre empregados, gerentes e a alta administração. Desta forma, a PLR se constitui em uma ferramenta útil para fortalecer a solidariedade de todos buscando resultados comuns. A opção dessa estratégia empresarial decorre do entendimento da alta administração de que a participação dos empregados na formulação da missão, da visão e das metas da empresa contribui para sua consolidação e sua perpetuação.

Essa prática iniciou-se e generalizou nas grandes empresas, principalmente nos setores metalúrgico, automotivo, química, alimentação e bebidas. Atualmente, empresas médias têm adotado a prática de negociação com seus empregados visando sua participação nos resultados. Nas micro e pequenas empresas, a utilização do instrumento não apresenta a mesma abrangência. Do ponto de vista regional, a prática é mais generalizada nas empresas localizadas nas regiões Sudeste e Sul. Nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste sua utilização é inferior à média nacional.

Enfim, embora cada acordo ou convenção coletiva tenha suas peculiaridades próprias e suas metas específicas, todos podem ser incluídos em

um dos dois modelos gerais apresentados acima⁴⁵. Diferença fundamental entre eles está na abrangência da negociação. Os modelos do tipo de participação em lucros, como o dos bancários, são negociações com o conjunto da categoria profissional no setor e não se prestam aos objetivos de ampliar a competitividade da empresa em relação aos seus concorrentes. Os modelos do tipo de participação em resultados são, exclusivamente, objetos de negociações no âmbito da empresa e, por consequência, se constituem em importante ferramenta a contribuir com o aumento da produtividade e da competitividade da empresa. A cooperação e a solidariedade no ambiente empresarial são extremamente fortalecidas quando um acordo desse tipo é construído com a participação ampla de empregados e administradores.

CONCLUSÕES

Este capítulo analisou a evolução da regulamentação do dispositivo constitucional que assegura a participação dos trabalhadores no lucro e nos resultados da empresa. É a principal política trabalhista no Brasil que está focada na cooperação e solidariedade entre empresa e trabalhadores e que estimula a negociação coletiva, sem a intervenção do Estado. Fortalece a democratização das relações trabalhistas, motiva a negociação, contribui para o desenvolvimento de um clima propício à colaboração no ambiente de trabalho e oferece condições para ganhos de produtividade e de competitividade da empresa. Enfim, é uma política de relações de trabalho profundamente alinhada com os princípios da economia social de mercado. É interessante assinalar que essa regulamentação não surgiu de nenhuma negociação ou algum acordo dentro do Congresso Nacional, nem tão pouco surgiu do cumprimento de acordo entre o Poder Executivo e as entidades sindicais, quer de trabalhadores, quer de empregadores. Por isso é uma política trabalhista órfã, no sentido de que ninguém reivindica sua paternidade nem busca sua modificação. É um instrumento cuja utilização depende das condições do mercado e da disposição das empresas e seus empregados.

45 Na prática, há acordos ou convenções coletivas que combinam participação em lucros com participação em resultados.

Para ampliar sua abrangência, seria necessário se estudar a possibilidade da adoção de algum tipo de estímulo para incentivar sua utilização entre micro e pequenas empresas, onde as condições de negociação são ainda precárias. No governo de Dilma Rousseff já houve um avanço nesse sentido com a isenção da incidência do imposto de renda na parcela de até R\$ 6.000,00 da participação dos trabalhadores, oriundas de acordos ou convenções coletivas. Também seria oportuno se examinar a possibilidade em se flexibilizar o pagamento da PLR em um número maior de parcelas sem, contudo, permitir a substituição do salário mensal pela participação dos empregados em lucro ou resultado da empresa.

Por fim, a PLR é um exemplo de política trabalhista que, ao mesmo tempo, fortalece o mercado, a responsabilidade social da empresa e a solidariedade entre empregados e empregadores, estando assim em linha com os princípios da economia social de mercado.

Paulo Paiva | Professor da Fundação Dom Cabral, Presidente do Conselho de Administração do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, S.A. (BDMG), Vice Presidente do Conselho de Administração do Instituto INHOTIM e Presidente de Honra do Conselho de Relações do Trabalho da Federação das Indústrias de Minas Gerais (FIEMG). Anteriormente, Paulo Paiva foi Presidente da diretoria executiva do BDMG (2007-2011), Secretário de Transportes e Obras Públicas do Estado de Minas Gerais (2006-2007), Vice Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (1999-2004), ministro do Planejamento e Orçamento (1998-1999) e ministro do Trabalho (1995-1998). Paulo Paiva é mestre em Demografia pela University of Pennsylvania. Tem publicações nas áreas de Políticas Públicas, economia, economia do trabalho e população e desenvolvimento econômico. Publica regularmente como colaborador nos jornais O Estado de São Paulo e Hoje em Dia e na Revista Viver Brasil.

ANEXO 1

Medida Provisória nº 794, de 29 de dezembro de 1994

Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados das empresas e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição Federal, adota a seguinte medida provisória, com força de lei:

Art. 1º Esta medida provisória regula a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa como instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade, nos termos do art. 7º, inciso XI, da Constituição Federal.

Art. 2º Toda empresa deverá convencionar com seus empregados, mediante negociação coletiva, a forma de participação destes em seus lucros ou resultados.

Parágrafo único. Dos instrumentos decorrentes da negociação deverão constar regras claras e objetivas quanto à fixação dos direitos substantivos da participação e das regras adjetivas, inclusive mecanismos de aferição das informações pertinentes ao cumprimento do acordado, periodicidade da distribuição, período de vigência e prazos para revisão do acordo, podendo ser considerados, entre outros, os seguintes critérios e condições:

- a) índices de produtividade, qualidade ou lucratividade da empresa; e
- b) programas de metas, resultados e prazos, pactuados previamente.

Art. 3º A participação de que trata o art. 2º não substitui ou complementa a remuneração devida a qualquer empregado, nem constitui base de incidência de qualquer encargo trabalhista ou previdenciário.

§ 1º Para efeito de apuração do lucro real, a pessoa jurídica poderá deduzir como despesa operacional as participações atribuídas aos empre-

gados nos lucros ou resultados, nos termos da presente medida provisória, dentro do próprio exercício de sua constituição.

§ 2º É vedado o pagamento de qualquer antecipação ou distribuição de valores a título de participação nos lucros ou resultados da empresa em periodicidade inferior a um semestre.

§ 3º A periodicidade semestral mínima referida no parágrafo anterior poderá ser alterada pelo Poder Executivo, até 31 de dezembro de 1995, em função de eventuais impactos nas receitas tributárias ou previdenciárias.

§ 4º As participações de que trata este artigo serão tributadas na fonte, em separado dos demais rendimentos recebidos no mês, como antecipação do imposto de renda devido na declaração de rendimentos da pessoa física, competindo à pessoa jurídica a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto.

Art. 4º Caso a negociação visando à participação nos lucros ou resultados da empresa resulte em impasse, as partes poderão utilizar-se dos seguintes mecanismos de solução do litígio:

I – mediação; e

II – arbitragem de ofertas finais.

§ 1º Considera-se arbitragem de ofertas finais aquela em que o árbitro deve restringir-se a optar pela proposta apresentada, em caráter definitivo, por uma das partes.

§ 2º O mediador ou o árbitro será escolhido de comum acordo entre as partes.

§ 3º Firmado o compromisso arbitral, não será admitida a desistência unilateral de qualquer das partes.

§ 4º O laudo arbitral terá força normativa, independentemente de homologação judicial.

Art. 5º Esta medida provisória entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 6º Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 29 de dezembro de 1994; 173º da Independência e 106º da República.

ITAMAR FRANCO

Ciro Ferreira Gomes

Marcelo Pimentel

Sérgio Cutolo dos Santos

Élcio Álvares

ANEXO 2

Lei nº 10.101, de 19 de dezembro de 2000⁴⁷

Dispõe sobre a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa e dá outras providências.

Faço saber que o PRESIDENTE DA REPÚBLICA adotou a Medida Provisória nº 1.982-77, de 2000, que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Antônio Carlos Magalhães, Presidente, para os efeitos do disposto no parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Esta Lei regula a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa como instrumento de integração entre o capital e o trabalho e como incentivo à produtividade, nos termos do art. 7º, inciso XI, da Constituição.

Art. 2º A participação nos lucros ou resultados será objeto de negociação entre a empresa e seus empregados, mediante um dos procedimentos a seguir descritos, escolhidos pelas partes de comum acordo:

I – comissão paritária escolhida pelas partes, integrada, também, por um representante indicado pelo sindicato da respectiva categoria; (*Inciso com redação dada pela Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

II – convenção ou acordo coletivo.

§ 1º Dos instrumentos decorrentes da negociação deverão constar regras claras e objetivas quanto à fixação dos direitos substantivos da participação e das regras adjetivas, inclusive mecanismos de aferição das informações pertinentes ao cumprimento do acordado, periodicidade da distribuição, período de vigência e prazos para revisão do acordo, podendo ser considerados, entre outros, os seguintes critérios e condições:

⁴⁷ Texto atualizado até a Lei 12.832, de 20/6/2013.

I – índices de produtividade, qualidade ou lucratividade da empresa;

II – programas de metas, resultados e prazos, pactuados previamente.

§ 2º O instrumento de acordo celebrado será arquivado na entidade funcional dos trabalhadores.

§ 3º Não se equipara a empresa, para os fins desta Lei:

I – a pessoa física;

II – a entidade sem fins lucrativos que, cumulativamente:

a) não distribua resultados, a qualquer título, ainda que indiretamente, a dirigentes, administradores ou empresas vinculadas;

b) aplique integralmente os seus recursos em sua atividade institucional e no País;

c) destine o seu patrimônio a entidade e congênero ou ao poder público, em caso de encerramento de suas atividades;

d) mantenha escrituração contábil capaz de comprovar observância dos demais requisitos deste inciso, e das normas fiscais, comerciais e de direito econômico que lhe sejam aplicáveis.

§ 4º Quando forem considerados os critérios e condições definidos nos incisos I e II do § 1º deste artigo:

I – a empresa deverá prestar aos representantes dos trabalhadores na comissão paritária informações que colaborem para a negociação;

II – não se aplicam as metas referentes à saúde e segurança no trabalho.
(Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013)

Art. 3º A participação de que trata o art. 2º não substitui ou complementa a remuneração devida a qualquer empregado, nem constitui base de incidência de qualquer encargo trabalhista, não se lhe aplicando o princípio da habitualidade.

§ 1º Para efeito de apuração do lucro real, a pessoa jurídica poderá deduzir como despesa operacional as participações atribuídas aos empregados nos lucros ou resultados, nos termos da presente Lei, dentro do próprio exercício de sua constituição.

§ 2º É vedado o pagamento de qualquer antecipação ou distribuição de valores a título de participação nos lucros ou resultados da empresa em mais de 2 (duas) vezes no mesmo ano civil e em periodicidade inferior a 1 (um) trimestre civil. (*Parágrafo com redação dada pela Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

§ 3º Todos os pagamentos efetuados em decorrência de planos de participação nos lucros ou resultados, mantidos espontaneamente pela empresa, poderão ser compensados com as obrigações decorrentes de acordos ou convenções coletivas de trabalhos atinentes à participação nos lucros ou resultados.

§ 4º A periodicidade semestral mínima referida no § 2º poderá ser alterada pelo Poder Executivo, até 31 de dezembro de 2000, em função de eventuais impactos nas receitas tributárias.

§ 5º A participação de que trata este artigo será tributada pelo imposto sobre a renda exclusivamente na fonte, em separado dos demais rendimentos recebidos, no ano do recebimento ou crédito, com base na tabela progressiva anual constante do Anexo e não integrará a base de cálculo do imposto devido pelo beneficiário na Declaração de Ajuste Anual. (*Parágrafo com redação dada pela Medida Provisória nº 597, de 26/12/2012, convertida na Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

§ 6º Para efeito da apuração do imposto sobre a renda, a participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa será integralmente tributada com base na tabela progressiva constante do Anexo. (*Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 597, de 26/12/2012, convertida na Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

§ 7º Na hipótese de pagamento de mais de 1 (uma) parcela referente a um mesmo ano-calendário, o imposto deve ser recalculado, com base no total da participação nos lucros recebida no ano-calendário, mediante a utilização da tabela constante do Anexo, deduzindo-se do imposto assim apurado o valor retido anteriormente. (*Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 597, de 26/12/2012, convertida na Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

§ 8º Os rendimentos pagos acumuladamente a título de participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados da empresa serão tributados exclusivamente na fonte, em separado dos demais rendimentos recebidos, sujeitando-se, também de forma acumulada, ao imposto sobre a renda com base na tabela progressiva constante do Anexo. (*Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 597, de 26/12/2012, convertida na Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

§ 9º Considera-se pagamento acumulado, para fins do § 8º, o pagamento da participação nos lucros relativa a mais de um ano-calendário. (*Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 597, de 26/12/2012, convertida na Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

§ 10. Na determinação da base de cálculo da participação dos trabalhadores nos lucros ou resultados, poderão ser deduzidas as importâncias pagas em dinheiro a título de pensão alimentícia em face das normas do Direito de Família, quando em cumprimento de decisão judicial, de acordo homologado judicialmente ou de separação ou divórcio consensual realizado por escritura pública, desde que correspondentes a esse rendimento, não podendo ser utilizada a mesma parcela para a determinação da base de cálculo dos demais rendimentos. (*Parágrafo acrescido pela Medida Provisória nº 597, de 26/12/2012, convertida na Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

§ 11. A partir do ano-calendário de 2014, inclusive, os valores da tabela progressiva anual constante do Anexo serão reajustados no mesmo per-

centual de reajuste da Tabela Progressiva Mensal do imposto de renda incidente sobre os rendimentos das pessoas físicas. (*Parágrafo acrescido pela Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

Art. 4º Caso a negociação visando à participação nos lucros ou resultados da empresa resulte em impasse, as partes poderão utilizar-se dos seguintes mecanismos de solução do litígio:

I – mediação;

II – arbitragem de ofertas finais, utilizando-se, no que couber, os termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996. (*Inciso com redação dada pela Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013*)

§ 1º Considera-se arbitragem de ofertas finais aquela em que o árbitro deve restringir-se a optar pela proposta apresentada, em caráter definitivo, por uma das partes.

§ 2º O mediador ou o árbitro será escolhido de comum acordo entre as partes.

§ 3º Firmado o compromisso arbitral, não será admitida a desistência unilateral de qualquer das partes.

§ 4º O laudo arbitral terá força normativa, independentemente de homologação judicial.

Art. 5º A participação de que trata o art. 1º desta Lei, relativamente aos trabalhadores em empresas estatais, observará diretrizes específicas fixadas pelo Poder Executivo.

Parágrafo único. Consideram-se empresas estatais as empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas e demais empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

Art. 6º Fica autorizado o trabalho aos domingos nas atividades do comércio em geral, observada a legislação municipal, nos termos do inciso I do *caput* do art. 30 da Constituição Federal.

Parágrafo único. O repouso semanal remunerado deverá coincidir, pelo menos 1 (uma) vez no período máximo de 3 (três) semanas, com o domingo, respeitadas as demais normas de proteção ao trabalho e outras a serem estipuladas em negociação coletiva. (*Artigo com redação dada pela Lei nº 11.603, de 5/12/2007*)

Art. 6º-A É permitido o trabalho em feriados nas atividades do comércio em geral, desde que autorizado em convenção coletiva de trabalho e observada a legislação municipal, nos termos do inciso I do *caput* do art. 30 da Constituição Federal. (*Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 388, de 5/9/2007, convertida na Lei nº 11.603, de 5/12/2007*)

Art. 6º-B As infrações ao disposto nos arts. 6º e 6º-A desta Lei serão punidas com a multa prevista no art. 75 da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Parágrafo único. O processo de fiscalização, de autuação e de imposição de multas reger-se-á pelo disposto no Título VII da Consolidação das Leis do Trabalho. (*Artigo acrescido pela Medida Provisória nº 388, de 5/9/2007, convertida na Lei nº 11.603, de 5/12/2007*)

Art. 7º Ficam convalidados os atos praticados com base na Medida Provisória nº 1.982-76, de 26 de outubro de 2000.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

CONGRESSO NACIONAL, em 19 de dezembro de 2000 179º da Independência e 112º da República.

Senador ANTÔNIO CARLOS MAGALHÃES
PRESIDENTE

ANEXO

(Anexo acrescido pelo Anexo à Medida Provisória nº 597, de 26/12/2012, convertida na Lei nº 12.832, de 20/6/2013, publicada no DOU de 21/6/2013, produzindo efeitos a partir de 1/1/2013).

PARTICIPAÇÃO NOS LUCROS
TABELA DE TRIBUTAÇÃO EXCLUSIVA NA FONTE

VALOR DO PLR ANUAL (EM R\$)	ALÍQUOTA	PARCELA A DEDUZIR DO IR (EM R\$)
de 0,00 A 6.000,00	0%	-
de 6.000,01 A 9.000,00	7,5%	450,00
de 9.000,01 A 12.000,00	15%	1.125,00
de 12.000,01 A 15.000,00	22,5%	2.025,00
acima de 15.000,00	27,5%	2.775,00

Subsidiariedade e universalismo como princípios organizativos do estado social

CELIA LESSA KERSTENETZKY

JAQUES KERSTENETZKY

INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar diferentes sistemas de bem-estar social em seus princípios organizativos, examinar sua efetividade sob as atuais circunstâncias de sociedades pós-industriais globalizadas, e especular sobre o que o Brasil pode aprender com essas experiências.

Dois princípios se destacam na experiência histórica dos estados sociais ocidentais modernos: o princípio da subsidiariedade e o princípio do universalismo, e dois países podem ser considerados os “campeões” desses princípios, a Alemanha e a Dinamarca.

Enquanto no imediato pós-guerra esses princípios se apresentaram como concorrentes, expressando distintas visões de mundo e referências normativas, ao longo do tempo eles acabaram por prover as lógicas por trás de dois dos mais robustos estados do bem-estar do mundo ocidental que, sob muitos aspectos, podem ser considerados “equivalentes funcionais”: os mesmos níveis de dispêndio social e de cobertura populacional, e até mesmo níveis muito semelhantes de desigualdades.

Contudo, sob as circunstâncias prevalecentes no mundo pós-industrial globalizado, as diferenças funcionais entre os dois modelos se amplia-

ram. Países que sob outros aspectos são considerados modelos bem sucedidos de capitalismo global, a Dinamarca tem reduzido desigualdade e pobreza nas três últimas décadas, enquanto a Alemanha não tem sido tão bem sucedida.

Nosso interesse é examinar em que medida os princípios organizativos dos estados sociais dos dois países podem responder pelas diferenças observadas e, dinamicamente, tentar observar os efeitos da nova realidade global sobre a atualização dos princípios em cada país.

Uma nota final do capítulo diz respeito ao confronto da realidade social brasileira com os dois modelos de capitalismo de bem-estar. Observamos que, para além dos problemas estruturais de bem-estar social próprios a países menos desenvolvidos com mercados de trabalho marcados pela informalidade, muitos dos novos riscos sociais com os quais nos deparamos são semelhantes aos enfrentados pelos dois países. Destacam-se o envelhecimento da população e as novas dinâmicas no mercado de trabalho. Enfatizaremos duas áreas nas quais consideramos ser grande o potencial de aprendizado com a experiência desses países: as políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho e as políticas ativas de mercado de trabalho.

O capítulo está estruturado da seguinte forma. A primeira seção descreve as circunstâncias históricas em que o Estado se fez necessário para viabilizar a vida social em economias de mercado, primeiro, em um cenário de industrialização e urbanização aceleradas (exemplificado pela época da formação da Alemanha no século XIX), segundo, em um cenário onde os parâmetros da sociedade industrial e de economias nacionais são radicalmente alterados (correspondente à fase contemporânea do capitalismo). A seção se beneficiará da conjectura de Karl Polanyi de que a intervenção do Estado opera como mecanismo de autoproteção da sociedade frente às mudanças potencialmente disruptivas representadas pela modernização econômica. No contexto da formação de “estados sociais”, esta ideia se prestou a leituras seja de um capitalismo social ou de uma “economia social de mercado” (“combinação do princípio de liberdade de mercado com o princípio de equidade social”, Müller-Armack apud Resico, 2012, p. 111), seja de uma democracia social (estado como instância de reforma social per-

manente), ambas presentes na cena europeia do pós-guerra. Será feita uma distinção entre os riscos sociais nos dois períodos, em que as duas “grandes transformações” se operaram, aprofundando a lógica do mercado no seio das sociedades contemporâneas. A segunda seção tratará de duas formas de estado social que emergiram ao lado das “questões sociais”, nos dois períodos mencionados, a forma alemã (*o sozialstaat*) e a forma dinamarquesa (próxima, na origem, ao *folkhemmet*, ou casa do povo, sueco) procurando identificar os principais parâmetros dessas distintas formas de intervenção, bem como alguns dos indicadores sociais associados a essas intervenções. A terceira seção tem como objetivo explicitar dois princípios organizativos por trás dessas formas de estado social, com ênfase no entendimento do princípio de subsidiariedade, princípio relativamente pouco conhecido na literatura brasileira e que é a alma do estado do bem-estar propugnado pela democracia cristã na Alemanha desde o pós-guerra – uma combinação de mercado com intervenção subsidiária do Estado para promover a ordem natural – que, de resto, deixou legado duradouro. A quarta seção apresenta um exercício de aproximação com o Brasil, destacando possíveis benefícios do aprendizado com a experiência dos dois países analisados, em duas áreas específicas de políticas sociais.

1. A METÁFORA DA AUTOPROTEÇÃO DA SOCIEDADE

No âmbito da constituição de economias de mercado industriais e pós-industriais a questão de *se* o Estado é necessário encontra-se superada pela questão mais relevante e premente de *qual* Estado. O pressuposto é que algum tipo de Estado é requerido para viabilizar as relações interpessoais e sociais próprias a uma economia de mercado cuja naturalidade desafia a experiência histórica. Outro pressuposto é que há variedade de resposta: de um Estado de direito que garanta a propriedade e a lisura das relações contratuais e eventual provisão de coisas que não interessam aos que buscam lucro produzir, mas que têm-las providas favorece as próprias relações mercantis, até intervenções mais complexas em nome da justiça social. Para tratar desse tema, recorreremos ao método da história conjectural: consideramos que a resposta em abstrato não faz sentido e que é necessário con-

frontar a questão de qual Estado com as circunstâncias nas quais ele seria em princípio solicitado a existir e agir.

Em *A Grande Transformação*, Polanyi (1980[1944]) localiza o imperativo do Estado nas exigências da Revolução Industrial: transformar uma sociedade rural, baseada na família estendida e em lealdades territoriais, em sociedade mercantil, dependente de frouxos laços e de máxima fluidez, a serviço da industrialização. Entre estas últimas, destacam-se a mercantilização dos elementos necessários à produção em massa, em especial, o trabalho, a própria “substância humana das sociedades”. Na conjectura de Polanyi, uma sociedade tradicional não faz (e não fez) isso sozinha. Nessas circunstâncias, o mesmo Estado que “parteja” o mercado de trabalho (quando elimina obstáculos para que os preços reflitam livre oferta e demanda de mão de obra) é o que o regulamenta, que garante direitos de ação coletiva aos trabalhadores e posteriormente direitos políticos, e finalmente lhes reconhece os direitos sociais – uma compensação pelo esvaziamento de seus reservatórios de provisão de bem-estar tradicionais, as famílias estendidas e as comunidades. Ao longo do século XX, esses direitos vão se afirmando como estratégias bem-sucedidas de abolição da pobreza, contra os fantasmas da velhice, doença, acidentes, desemprego eventual, maternidade. Em paralelo, as economias de mercado se desenvolvem em mercados de trabalho dinamizados pelo emprego industrial masculino, pela sindicalização dos trabalhadores, pela compressão do leque salarial e pela universalização do bem-estar, garantida pelo contexto do pleno emprego e pela demografia então favorável.

Foi no pós-guerra europeu que o estado social se desenvolveu mais rapidamente, chegando a consumir cerca de um terço da riqueza gerada nos países desenvolvidos ao final dos anos 1970. Muitos experimentos ocorreram, destacando-se o alemão, o britânico e o nórdico. O experimento alemão, que detalharemos na próxima seção, se estabelece como líder -- pelo menos até o início dos anos 1970 -- servindo de farol para outros países dentro e fora da Europa, com destaque para os latino-americanos (Brasil inclusive). Estes últimos, que experimentam uma espécie de segunda independência com o fortalecimento de seus estados nacionais permitido pela guerra na Europa,

inserem o estado social em suas estratégias desenvolvimentistas. Em poucas palavras, dando sequência à política social de Bismarck, a Alemanha desenvolve no pós-guerra um modelo próprio de segurança social, baseado em contribuições e benefícios monetários, que é bem-sucedido em responder à questão social das economias industriais: o fantasma da pobreza, e da perda de status daí resultante, que acompanha a eventual perda do emprego, adoecimento e envelhecimento dos trabalhadores.

As últimas décadas do século XX testemunham profundas transformações nas sociedades industriais, contra o pano de fundo de economias crescentemente globais. É neste contexto que os países nórdicos passam à dianteira no enfrentamento dos riscos sociais. Em primeiro lugar, a revolução tecnológica e a economia do conhecimento intensiva em qualificação geram crescente redundância do fator trabalho, em especial da mão de obra não especializada ou não facilmente adaptável. Em segundo lugar, essas mudanças se fazem paripassu com o desmanche da sociedade industrial em prol de uma economia de serviços, caracterizada por mercados de trabalho instáveis, marcados pela proliferação de contratos temporários de trabalho, e salarialmente muito polarizados. Em particular, é no segmento mais instável e de salários mais baixos do setor de serviços onde reside a esperança da criação em massa dos novos empregos, que deverão absorver os excedentes de trabalho gerados pelo setor industrial em contração. A essa realidade de fragilização do trabalho vem se somar ainda o enfraquecimento dos sindicatos à qual evidentemente se associa. Dentre os efeitos preocupantes estão a emergência de desemprego duradouro, uma realidade praticamente desconhecida das sociedades industriais, e o aumento das desigualdades salariais e da pobreza no trabalho, não compensados por um incremento da proteção social. Trabalhadores que contribuem às vezes, que passam longos períodos sem emprego, e que recebem baixos salários estão fora do radar dos sistemas de segurança social contributivos de tipo bismarckiano.

Operando em uma temporalidade mais longa estão as mudanças demográficas que trouxeram o rápido envelhecimento populacional. Assim, enquanto a expectativa de vida se eleva para além dos 80 anos nos países desenvolvidos, as taxas de fecundidade declinam para níveis de sub-repo-

sição, indicando crescente razão de dependência, sobretudo de uma população carente de cuidados externos e de serviços especializados de saúde.

Enquanto essa é a nova configuração das coisas no que respeita ao mercado de trabalho, à proteção social e à demografia, na ponta da provisão do bem-estar estão o aumento do emprego feminino e os novos arranjos familiares restringindo a capacidade de as famílias atenderem as crescentes demandas de cuidados. De fato, as realidades familiares se tornaram bem mais heterogêneas do que o cenário vivenciado nos anos dourados: mais divórcios, mais famílias formadas por mãe e filhos, mais famílias com apenas um indivíduo ou com casais sem filhos. Além disso, mais mulheres estão participando do mercado de trabalho, mesmo em famílias de tipo tradicional. A divisão do trabalho do mundo bismarckiano, entre homens encarregados de trabalhar fora de casa e mulheres, do trabalho dentro de casa, incluindo os cuidados específicos de crianças e dependentes, perde funcionalidade. As famílias carecem de capacidade de se autoservir, um dos pilares do modelo bismarckiano baseado em transferências monetárias.

Evidentemente, esse novo ambiente obriga a identificação e equacionamento dos riscos sociais típicos das sociedades pós-industriais, que incluem desemprego permanente, pobreza no trabalho, baixa qualificação, baixa fecundidade.

2. AS RESPOSTAS ALEMÃ E DINAMARQUESA AOS RISCOS SOCIAIS

2.1 Alemanha

O Estado de bem-estar alemão representa o primeiro caso nacional de cobertura obrigatória de riscos sociais: data das últimas décadas do século XIX, a partir da iniciativa de Bismarck de aprovar no parlamento um conjunto de leis de proteção social contra acidentes, saúde e velhice.

Tal iniciativa fez parte da equação política que estruturou o Estado alemão como um executivo forte equilibrando monarquia, federação e representação parlamentar. Nesse contexto, de que também fizeram parte

rápido crescimento demográfico, urbanização e industrialização, a criação das instituições da seguridade social foi proposta por Bismarck ao parlamento como forma de manter o controle social, aqui incluída a neutralização do que entendia ser a ameaça do socialismo (Berman, 2001; Rothfels, 1938a e b).

A criação da seguridade social veio a sobrepor-se a instituições voluntárias já existentes, de iniciativa de trabalhadores e inspiradas nas guildas urbanas – associações e sindicatos visando à proteção com relação a riscos sociais. Constituíam estas local de discussão política, organização de greves e pressão por melhores condições de trabalho; haviam já atraído o apoio do empresariado interessado na solução proporcionada para acidentes de trabalho e também pelo papel que as associações tinham de manter os melhores trabalhadores no emprego, resultado que nem sempre apenas salários competitivos eram capazes de conseguir (Palier 2010b). Sendo as instituições existentes financiadas e geridas por trabalhadores e empresários, os representantes dos trabalhadores no parlamento foram capazes de fazê-lo recusar o modelo de financiamento e gestão pelo Estado proposto por Bismarck, tornando-o, ao invés, em garantidor da solvência de entidades criadas com natureza paraestatal. Desta forma, desenvolveu-se um sistema de solução de riscos sociais para trabalhadores industriais através de contribuições daqueles diretamente envolvidos, que evoluiu através da incorporação de outros grupos sociais e da extensão da cobertura a maior variedade de riscos. À altura da virada do século foram adicionados trabalhadores de escritório, depois trabalhadores agrícolas, a abordagem voltou-se à família pela inclusão de dependentes. Os benefícios, inicialmente pequenos e insuficientes para a subsistência, e restritivos na sua qualificação para recebimento, foram sendo ajustados. A idade mínima de 70 anos para pensão por velhice foi reduzida para 65 anos em 1916; a República de Weimar aumentou os benefícios e adicionou cobertura do desemprego ao sistema em 1927. Nesta ocasião o sistema alcançou 4,2% do produto, mais do que o dobro de 1913. Porém, seu desenvolvimento ainda se encontrava em estágio precário: a pensão média ainda estava em torno de um terço dos rendimentos médios e os benefícios em geral não alcançavam a subsistência. Para esta insuficiência podem ter contribuído os problemas financeiros

do período e a maior importância assumida pelos acordos coletivos de trabalho no quadro da política social (Hentschel, 1989).

O período de reconstrução após a segunda grande guerra foi ponto de inflexão fundamental no que se refere à importância do dispêndio no produto. A reconstrução baseou-se na noção de economia social de mercado, em torno de ideias que serão tratadas na próxima seção. Aqui cabe adiantar que mecanismos de seguridade social fizeram parte de elementos pensados como fundamentais para trabalhar junto com as forças de mercado, sob controle do Estado. Combinando economia de mercado, instituições políticas e política social dentro da tradição de Bismarck, a reconstrução e o crescimento durante os anos dourados puderam acomodar demandas de sindicatos, grupos empresariais e democracia cristã sem conflitos – associações e política de consenso foram os pilares da sociedade corporativista. Adenauer deu um tom ecumênico à democracia cristã, em particular no que se refere à política social, de forma a constituir um amplo partido de centro. Posteriormente, coalizão com social democratas, que abandonaram a agenda marxista, rendeu uma agenda mais temperada (Judt, 2005).

A reconstrução apresentou elementos de continuidade com o passado, apresentando características da tradição e cultura empresariais e da política social. Do ponto de vista da seguridade, a continuidade se manifestou no fato do sistema ser centrado nas contribuições de trabalhadores assalariados e de seus empregadores, sendo o acesso aos benefícios dependente de e na proporção dos vencimentos e das contribuições dos trabalhadores. A participação na administração provê suporte organizacional para os sindicatos e legitimidade para se fazerem ouvidos no processo legislativo. Estamos descrevendo o que se conhece como modelo continental ou bismarckiano, do qual a Alemanha do pós-guerra é o caso clássico. O trabalho assalariado é referido a padrão de emprego masculino que se inicia após a escolaridade e prossegue até a aposentadoria de maneira estável e com curtas interrupções. Os esquemas de seguridade social proporcionam reposição de salários para circunstâncias bem definidas, correspondentes aos riscos que tornam o trabalhador temporariamente incapaz de ganhar o salário ou encerram sua capacidade de fazê-lo por idade ou invalidez. O

arranjo é viesado do ponto de vista de gênero, sendo implícito que o salário é ganho pelo *male breadwinner*, e que o trabalho feminino é atípico, temporário e suplementar do ponto de vista do sustento. O salário do chefe da família a sustenta, com necessidades adicionais do núcleo familiar atendidas por meio de transferências em dinheiro de acordo com fases da vida; quanto aos serviços de cuidado de crianças e idosos, estes são providos pela própria família, com Estado ausente do seu provimento (Palier, 2010a).

Até o fim dos anos dourados, economia alemã e sistema de seguridade evoluíram sem maiores problemas. Os problemas que se iniciam nos anos 70 com a crise do petróleo e se transformam e aprofundam no tempo, e as formas de seu enfrentamento permitem identificar três fases distintas na história da seguridade social alemã no período pós-anos dourados (Hinrichs, 2010). A primeira inicia-se em meados da década de 1970 e vai até meados dos anos 1990, caracterizando-se pelo enfrentamento de problemas nos marcos do paradigma bismarckiano. Assim, a elevação das despesas ligadas ao aumento do custo da assistência médica e os problemas de desemprego que emergem com a crise do petróleo e que, embora com flutuações, se aprofundam, foram enfrentados com o aumento das contribuições. Estas sobem continuamente entre 1960 e 2005, de 24,4 a 42,1% dos salários brutos. A identificação de nichos de alta qualidade no mercado mundial com aproveitamento da mão de obra qualificada alemã permitiu a uma parcela das empresas enfrentar os elevados salários e contribuições (e também a política de estabilidade monetária que então passa a vigorar), mas esta solução foi possível apenas para alguns segmentos da atividade econômica. Foi notório o uso de aposentadorias precoces como solução capaz de reduzir desemprego, mas não de resolver a equação envolvendo contribuições e dispêndio. De fato, o necessário aumento das contribuições agravou continuamente o elevado custo da mão de obra alemã e, desta maneira, o próprio problema de desemprego. No entanto, politicamente, a seguridade social foi preservada e defendida pelos grandes partidos. O período de recuperação dos anos 80 permitiu entrar nos anos 90 com otimismo com relação à tarefa social e econômica de unificação das duas Alemanhas. Em 1994 o sistema ganhou ainda a adição de cuidados de saúde de longo prazo, que já deve ser considera-

da como enfrentamento de envelhecimento da população, embora ainda sem resolver a questão da característica contributiva do sistema, já que, embora tenha criado um ramo separado dos fundos de saúde, fixou na lei a contribuição e o nível máximo dos benefícios, de forma que portou o dilema de ter de elevar posteriormente a taxa de contribuição ou deixar deteriorar o valor real dos benefícios no caso de elevação dos custos dos serviços de saúde (Hinrichs, 2010, Streeck, 2009).

Em meados da década de 1990 se inicia a segunda fase pós anos dourados, marcada pelo esvaziamento de otimismo da expansão passada. Nesta fase estão em pleno desenvolvimento as transformações no capitalismo mundial a que fizemos menção na seção passada, de revolução tecnológica e economia do conhecimento e seus efeitos de desestabilização do mercado de trabalho, de transformação demográfica e de transformação da vida familiar. Até a década seguinte, com o sistema alemão de bem-estar perdendo sua capacidade de produzir harmonia e remédio sustentável para os riscos sociais, houve tentativas de reforma que não alcançaram consenso político, tendo sido bloqueadas no parlamento; e medidas aprovadas que terminaram por não ser implantadas por governos de composição distinta que se alternaram, como privatização e co-pagamento por pacientes. No entanto, as aposentadorias precoces foram sendo progressivamente restritas. Como resultado, a década de 1990 foi período de mudanças modestas e que não alcançaram transformar a lógica do sistema.

A partir de 2001 se iniciou a terceira fase, marcada por reformas substanciais que impactaram a lógica bismarckiana do sistema de seguridade. Benefícios não baseados em contribuição, bancados pelo público em geral e não pelos segurados, apontando para a redução das contribuições abaixo de 40%, já haviam sido recentemente introduzidos através de um imposto sobre energia transferido ao orçamento do esquema público de pensões; uma nova taxa sobre tabaco foi canalizada para a área de saúde para cobrir benefícios como os ligados a maternidade; outras reformas na área da saúde incluiriam contribuição do governo aos recursos da saúde, de forma que a participação do orçamento público na seguridade começou a representar uma transformação no padrão de financiamento.

No mercado de trabalho, a reforma Hartz (elaborada para o executivo por comissão presidida por Peter Hartz, então diretor de pessoal da Volkswagen), dentre outras mudanças institucionais, reequacionou a proteção ao desemprego fundindo esquemas de desemprego e assistência social de forma que desempregados em idade de trabalho passaram a ter direito a um benefício básico e sujeito a teste de meios, adicionado a um montante para assegurar a moradia, sendo que aqueles anteriormente empregados (e que portanto contribuíram) recebem por um período encurtado (reduziu-se de 32 a 12 meses) um benefício de desemprego de acordo com sua contribuição, após o que recebem o benefício básico. O benefício está sujeito a condicionalidades como a aceitação de ofertas de trabalho. O orçamento público passou a fazer parte do financiamento. Desta forma, a mudança envolve encurtamento do período do benefício baseado na contribuição, participação do governo no financiamento, um novo benefício de ampla aplicação e baixo valor. Representa cobertura do risco social do desemprego que diferencia dois níveis de desemprego, o temporário e o de longo prazo. Políticas de ativação abrem o caminho de lidar com os problemas não apenas com benefícios em dinheiro, mas com serviços que objetivam recolocar os indivíduos em postos de trabalho.

Na esfera de gênero e família, houve mudança em relação à centralização dos benefícios no trabalhador masculino, na direção da conciliação de trabalho e vida familiar através da combinação de políticas de gênero, ativação e serviços de qualidade. No lugar da licença por três anos, com a mãe retornando a seu emprego de meio expediente após este tempo, quando a criança já tem idade para ir ao jardim de infância, a interrupção do trabalho passou a ser encarada como reduzindo o capital humano. Foram introduzidos incentivos ao encurtamento do período da licença, subsídios para criação de horário integral, foram reavaliados os auxílios para crianças. Assim, no governo de coalizão de 2005, que reuniu CDU e SPD sob a liderança de Angela Merkel, as políticas de família foram transformadas entre 2006 e 2008, com redução de impostos por conta de custos de cuidado infantil, uma nova lei de licença parental, e promessas de investimentos em cuidado de crianças de idade inferior a três anos. A licença foi reduzida para 12 meses, extensível por mais dois para o pai ou mãe que não aquele

que ficou de licença de doze meses; o benefício conta com financiamento do orçamento federal. A reforma leva em conta a necessidade de desenvolver educação de crianças de idade inferior a três anos, e está mirando, a exemplo dos países escandinavos, na redução da pobreza infantil e no aumento das taxas de fecundidade. Abre caminho para lidar com as novas realidades da vida social, na qual a família não corresponde mais ao modelo de male *breadwinner* e wife *housekeeper*, há famílias uniparentais, é baixa a taxa de fecundidade e o envelhecimento das populações precisa ser enfrentado, de novo, com serviços do Estado e não mais meramente com benefícios em dinheiro (Hinrichs, 2010).

De maneira geral, a terceira fase é marcada por reformas para enfrentamento de novos riscos sociais e por modificação em relação ao padrão de financiamento da seguridade; cabe observar que, se as mudanças não permitem especificar os contornos de um novo modelo que se estaria formando, fica claro que a reforma criou segmentação da população quanto a benefícios, introduzindo um dualismo no sistema de *welfare* alemão (também observável em outras experiências continentais): ao lado dos esquemas tradicionais remanescentes, uma vertente secundária de trabalho e bem-estar está se desenvolvendo, formada de empregos “atípicos”, políticas de ativação e benefícios focalizados por teste de meios, e a população não mais é coberta pelos mesmos princípios (Palier, 2010b).

2.2 Dinamarca¹

Da mesma maneira que no caso alemão, o *welfare state* dinamarquês pode ser considerado como peça integrante do processo de desenvolvimento capitalista pelo qual a Dinamarca transitou de sociedade agrária a moderna. As origens podem igualmente ser localizadas no final do século dezenove, quando teve início o apoio oficial a associações voluntárias, bem como inovações institucionais e de políticas públicas. Foi nesta época que surgiu e se institucionalizou o estilo de parceria social dinamarquesa, en-

1 A análise do caso Dinamarquês desta subseção reproduz material de Kerstenetzky e Kerstenetzky (2014).

volvendo densos grupos de interesse e o Estado em uma longa tradição de elaboração de políticas por meio de consensos. Foi também então que as raízes da noção de transformação econômica negociada foram lançadas, incluindo troca de restrição salarial por direitos sociais. Outros ingredientes foram a intensa mobilização política e governos social-democratas, que duraram cerca de cinquenta anos, ao longo do século XX até os anos 1970.

Após a segunda guerra mundial, sob liderança social-democrata, os contornos maduros do Estado de bem-estar dinamarquês tomaram forma: após flertar brevemente, no entre guerras, com princípios de segurança de tipo alemão, os dinamarqueses optaram pelo universalismo, combinando elevados níveis de adequação dos benefícios com uma visão abrangente de proteção social (Esping-Andersen, 1990). Foi concebida uma variedade de benefícios e serviços de qualidade, financiados por impostos, para proteger a totalidade dos cidadãos das incertezas do ciclo da vida e vicissitudes econômicas e intergeracionais. Nos anos dourados entre 1945 e 1973, o Estado de bem-estar veio a ser também instrumental para alcançar níveis elevados de emprego e de atividade econômica. Foi importante fonte de empregos (em torno de 30% do emprego, em sua maior parte feminino) e facilitou a participação econômica feminina, ao introduzir creches universais e políticas de família, como licenças maternidade e paternidade remuneradas e pensões familiares. O modelo de família de duas fontes de rendimentos (*dual-earner*) foi encorajado e provou mais tarde ser um potente escudo contra a pobreza infantil e um futuro pobre, colocando a Dinamarca em posição privilegiada entre os países da OECD. O investimento em educação na primeira infância também mostrou-se um equalizador de perspectivas de vida. Finalmente, a criação de um sistema de emprego público, outra inovação do período, veio a mostrar-se estratégica nas décadas seguintes.

Quando sobreveio a crise dos anos 1970 e tornou-se clara a necessidade de mudanças estruturais na economia e na sociedade, os dinamarqueses, ao mesmo tempo que mantiveram-se fiéis ao seu estilo consensual de elaboração de políticas, liberalizaram suas políticas econômicas e expandiram e recalibraram suas políticas sociais, disto obtendo benefícios. De fato, embora tenha elevado continuamente a despesa social de forma a ultrapassar a metade da

despesa pública e um terço do PIB nos anos 2000, a Dinamarca beneficiou-se da economia do conhecimento e da globalização, atingindo os resultados mais elevados no índice de competitividade do Fórum Econômico Mundial e de PIB per capita nos anos 2000, além de níveis máximos de participação da força de trabalho e baixo desemprego já nos anos 1990 (Kenworthy 2004).

Duas inovações associadas ao alto grau de autonomia nacional na formulação de políticas, raro em um contexto de liberalização econômica e integração europeia, parecem responsáveis por alçar a Dinamarca à dianteira da economia do conhecimento e prosperidade social. A primeira é a flexiseguridade (“flexicurity”), combinação de mercado de trabalho flexível e benefícios de bem-estar generosos com políticas de mercado de trabalho ativas. Ao acomodar os anseios de mercados competitivos por flexibilidade com os de trabalhadores por segurança econômica, estas políticas proporcionam treinamento e retreinamento de longo prazo, adicionando desta forma perspectivas de maior qualificação, melhores postos de trabalho e aprendizado ao longo da vida à flexibilidade do trabalho. A outra inovação é o suporte público a investimentos privados em inovação. Combina coordenação e financiamento com despesas do Estado de bem-estar: educação pública universal, treinamento e retreinamento da força de trabalho, aprendizado ao longo da vida e educação na primeira infância, promotora de habilidades cognitivas, em combinação com benefícios monetários que contribuem para garantir a atividade contínua da população (Huo e Stephens, 2012). Estas políticas interagiram positivamente com o chamado “aprendizado discricionário”, forma de organização do trabalho com ênfase na autonomia dos trabalhadores, disseminado pela maioria dos empregos dinamarqueses (Huo e Stephens, 2012), para o que contribuiu a elevada densidade sindical típica do Estado de bem-estar nórdico (Esser e Olsen, 2012). O aprendizado discricionário, muito valorizado nos sistemas de inovação em rede (*networked innovation systems*), onde há alto grau de cooperação entre firmas, empregadores e locais, acarretou elevado nível de satisfação no trabalho (EC, 2004).

Enquanto o Estado desempenhava novas funções – de fato, atualizando o compartilhamento e atendimento a riscos sob novas circunstâncias

– mais de seu funcionamento interno ia se tornando aparente. Burocracias nórdicas são conhecidas por sua qualidade, mas uma característica adicional é terem florescido dentro da tradição democrática de negociação e parceria com os principais interesses organizados. Na variedade de comissões e comitês de consulta, preparação de legislação e implementação de políticas, em conjunto com o sistema político, funcionários públicos dinamarqueses praticam sua relativa autonomia ao mesmo tempo que dividem o espaço político com atores sociais centrais (Crouch apud Kaspersen e Schmidt-Hansen, 2006). Estes, por sua vez, se cultivam em deliberação pública quanto ao bem-estar, à organização de firmas e assuntos econômicos e sociais relevantes (Boyer, 2008) – um processo que, embora não elimine conflitos, minimiza impasses e a necessidade de intervenção de cima para baixo. Mais recentemente, a partilha do poder se estendeu a uma variedade de associações e agendas de cidadãos e tornou-se menos centralizada, reforçando ainda mais o componente direto da democracia dinamarquesa (Boyer, 2008). Este tipo peculiar de estatização deve constituir uma das explicações para o reduzido grau de insatisfação dos dinamarqueses com a globalização, por facilitar a negociação de direitos sociais por competitividade, e desse modo tornar o crescimento compartilhado. Uma ilustração é a reforma do mercado de trabalho de 1994 que introduziu a flexiseguridade (Kaspersen e Schmidt-Hansen, 2006).

Observou-se que o investimento centrado nas pessoas e ao longo de suas vidas priorizado pelos dinamarqueses não significa meramente que sua orientação igualitária se traduza em igualdade aqui e agora – uma porção de pessoas se move do emprego ao desemprego e de volta ao emprego ou educação e treinamento – como também em igualdade de chances de vida e proteção (Esping-Andersen, 1999), especialmente à medida que o país embarca na economia inovativa e experimental, um ambiente de mudanças e incerteza.

Enquanto o modelo socioeconômico parece enraizado em um *ethos* febrilmente mercantil, resta saber se será capaz de resistir às desigualdades crescentes e ameaças à solidariedade social que assombram as economias do conhecimento. Até o momento o processo foi em sua maior parte ne-

gociado e, em consequência, o alinhamento de meios e fins do desenvolvimento, a alma do regime dinamarquês, segue garantindo uma economia política que lhe dá suporte.

3. SUBSIDIARIEDADE E UNIVERSALISMO

Nesta seção, nos voltamos para a explicitação dos princípios que constituem a *alma mater* dos modelos sociais alemão e dinamarquês, respectivamente, o universalismo e a subsidiariedade. Vamos analisá-los a partir do contexto da reforma da política social alemã no imediato pós-guerra, que é o cenário onde se desdobra o confronto doutrinário entre a democracia cristã e a socialdemocracia.

Com o auxílio de especialistas alemães, as forças aliadas de ocupação da Alemanha produziram no imediato pós-guerra uma proposta de reforma da política social que a aproximava bastante do modelo beveridgiano de políticas universais e uniformes. Caso implementada, a reforma teria sido concomitante à reforma britânica (1945-1948) e, em espírito, bastante semelhante. Basicamente, propunha a universalização e a uniformização dos benefícios monetários da seguridade social, incluindo categorias tradicionalmente excluídas (como os autônomos) na elegibilidade a benefícios básicos. Em contraste com a reforma britânica, a ideia era reduzir o subsídio estatal a zero, fazendo o financiamento do esquema repousar exclusivamente em contribuições. Várias influências concorreram para esse desenho, entre elas a participação de especialistas britânicos recrutados na fina flor do serviço público inglês, o envolvimento de *experts* alemães com fortes vínculos com os sindicatos, mas também a preocupação das forças de ocupação, sobretudo britânicas, com a autossuficiência do esquema alemão e o alívio ao bolso do contribuinte inglês na forma de menores subsídios. A proposta encontrou forte oposição no seio das forças de ocupação e principalmente entre os parceiros alemães, e acabou sendo retirada quando a própria Grã-Bretanha deixou de prestigiá-la (ela foi adotada apenas no setor russo). Em seu lugar foram retomadas as políticas sociais da época de Weimar que, como vimos na sessão passada, remontam à tradição de

política social bismarckiana, o que foi ratificado pelo primeiro Parlamento alemão do pós-guerra (legislatura de 1949 a 1953) sob a liderança da democracia-cristã. A tradição foi seguida com o apoio da seguridade social em contribuições, e uma forte correlação entre ganhos no mercado de trabalho, contribuições e benefícios monetários a serem auferidos nas várias possíveis contingências (idade, doença, morte, desemprego), preservando os diferenciais de status presentes no mercado de trabalho. Ao fim da primeira legislatura a Alemanha retoma a liderança na política social europeia, com quase 20% do produto (interno líquido) destinado à seguridade social (Grã-Bretanha, 12,5%; Suécia, 13,5%) – um dado significativo, mesmo considerando o número elevado de beneficiários devido à guerra e um produto nacional comparativamente baixo (Hockerts, 1981), o que tornava os benefícios inadequados e deixava muitas lacunas.

A socialdemocracia também produziu um plano próprio para reformar a política social alemã, em 1952. Esse plano foi fortemente influenciado pelo Relatório Beveridge, numa curiosa “autoinfluência”, na medida em que um de seus mentores, Walter Auerbach, foi também um dos consultores de Beveridge na formulação do plano inglês quando se achava imigrado em Londres. Outra influência identificada é a da política social sueca e da Conferência de Philadelphia, de 1944, da Organização Internacional do Trabalho. O plano propugnava o universalismo e a uniformização da cobertura, como políticas de garantia de renda que visavam a eliminação da pobreza, preocupação de resto compartilhada com o plano democrata cristão. Mas, no espírito do relatório britânico, introduzia novas responsabilidades públicas (frente à tradição de política social alemã), as “pré-condições” para o sucesso da política social: uma política econômica que promovesse o pleno emprego, a provisão abrangente de saúde e de serviços de reabilitação para o trabalho, e a provisão de prestações familiares (*child allowances*). Ademais, a socialdemocracia propunha que se pudesse acumular por sobre os mínimos nacionais iguais da seguridade universal benefícios relacionados aos ganhos, que seriam financiados por contribuições, como no modelo sueco. Esse debate permite singularizar a divergência de pontos de vista doutrinários: a política social defendida pela democracia cristã tinha uma natureza mais passiva e compensatória e, em particular, não era motivada

pela ideia de correção da distribuição de renda e bem-estar gerada pelo mercado. Hockerts (1981) observa que a democracia cristã era campeã de valores como iniciativa privada, incentivos à responsabilidade individual pela própria segurança, e limitada intervenção do estado na vida econômica e social. O plano do partido socialdemocrata, em linha com o trabalhismo britânico e a social democracia sueca, em contraste, pressupõe um papel também ativo para a política social, por exemplo, na promoção do pleno emprego, e não apenas na compensação pelo desemprego, e uma função preventiva, não apenas compensatória, ao, por exemplo, promover o aumento da capacidade para o trabalho (p. ex., provisão de saúde e programas de reabilitação) e impulsionar a demanda de consumo ou estabilizá-la em momentos de crise e ao longo da vida das pessoas.

Aparentemente estaríamos confrontando dois modelos, um baseado na maximização da responsabilidade individual, outra na maximização da responsabilidade pública. Contudo, a distinção é mais sutil. Uma proposta de reforma encomendada por Adenauer nos anos 1950, antes da grande reforma da previdência alemã de 1957, revela o acolhimento parcial do paradigma britânico de prevenção e reabilitação, e no geral, o reconhecimento de que o sistema econômico tal como organizado engendra custos sociais (linguagem muito utilizada por Richard Titmuss, um dos mais importantes personagens da política universalista britânica do pós-guerra) que precisam ser neutralizados. Há muitos contatos entre especialistas alemães envolvidos no projeto e especialistas ingleses afinados com a reforma Beveridge, e vantagens e desvantagens são reconhecidas no plano britânico: entre as primeiras, a simplicidade e praticidade, os princípios de prevenção e reabilitação; entre as últimas, os benefícios muito baixos e o desenvolvimento de um *welfare* ocupacional (no qual as empresas pagam por benefícios diferenciais para seus trabalhadores, em adição à pensão básica universal). Na linha da prevenção, o grupo tende a aceitar a tese geral de Beveridge de que o estado tem de se envolver na garantia das “pré-condições”: garantir o direito ao trabalho, adotar uma visão produtivista das políticas sociais, incluir as prestações familiares (para prevenir a pobreza infantil e das famílias) que não tinham lugar cômodo em um sistema baseado exclusivamente no “problema do trabalhador”, ou seja, a perda eventual da capacidade de

trabalhar. A despeito da proposta do grupo de especialistas montado por Adenauer encontrar fortes resistências na democracia cristã e de consequentemente não ter sido encampada, foi no contexto do debate que se seguiu que emergiu o princípio de subsidiariedade, para esclarecer o escopo e o limite da intervenção do Estado apoiada por esse grupo político.

Em 1957, Adenauer faz aprovar a grande reforma da previdência alemã. A reforma é grandiosa, representando forte correção dos benefícios e a introdução das chamadas “aposentadorias dinâmicas” que são reajustadas de modo a alinhar os padrões de vida do trabalhador quando inativo com os que obtinha quando ativo. A Alemanha confirma a posição de liderança europeia na política social (em níveis de gasto social, contribuições e benefícios), tendo sido mais bem sucedida que a Grã-Bretanha em afastar o temido fantasma da pobreza na velhice, por meio da promoção de uma vasta redistribuição horizontal (entre ativos e inativos), do reforço ao status e ao desempenho. A Inglaterra contava então com benefícios igualitários que mal cobriam o mínimo de subsistência e acabavam criando fortes desigualdades (entre ativos e inativos, e entre inativos com pensões ocupacionais e com pensões públicas). O fluxo migratório então se inverteu, sendo a Alemanha o destino de especialistas ingleses interessados em entender o novo sistema e as causas de seu sucesso. Desse processo de fertilização recíproca, que remonta à primeira visita de Beveridge à Alemanha para conhecer o seguro social bismarckiano nas primeiras décadas do século XX, resultará a reforma inglesa de 1959, que introduz pensões relacionadas aos ganhos, e a reforma alemã de 1972, que passa a garantir uma seguridade mínima adequada para todos os segurados. No final da era Adenauer, a República Federal Alemã era um *welfare state* avançado, com cobertura quase universal dos trabalhadores e contribuições e benefícios elevados (Hockerts, 1981).

A grande reforma de 1957 se assentou no princípio da subsidiariedade. Em termos estritos, este princípio, que remonta à doutrina social católica, quando transposto para o estado social assenta a intervenção deste na noção de que sua principal função é garantir que os diferentes órgãos sociais inferiores, que se localizam entre o indivíduo e o Estado, possam eles próprios assumir responsabilidades por sua própria condição, e que haja harmonia

entre esses órgãos a fim de que seja mantida a ordem do todo, uma ordem orgânica, natural. A intervenção do Estado deverá sempre ser subsidiária, o último recurso quando falham os demais, mas também é central na produção ou no fortalecimento de “comunidades”, e claramente é essencialmente “social” na produção/reprodução de solidariedades e sociabilidades. Esse princípio se assenta em uma teoria social segundo a qual a sociedade é um amálgama de grupos ou corpos sociais, dentro dos quais os indivíduos devem florescer como pessoas, isto é, seres que só fazem sentido dentro de um grupo social que a eles atribui funções e papéis. Firmas, associações, sindicatos, famílias, são alguns desses grupos. O mais importante é a família, no seio da qual se desenvolvem trabalhadores e empregadores, que deverão cooperar no mercado, e cuidadoras, que se responsabilizarão pelos dependentes e cultivarão os laços comunitários de vizinhança. A política social fortalece o grupo, este cuida do indivíduo (Van Kersbergen, 1995).

Enquanto a chamada grande tradição católica vaticanaista, tendo evoluído para uma compreensão da questão social como engendrada pelas próprias relações econômicas e sociais, sustentava à época que o principal esteio do pobre é a obrigação de caridade do cristão, a democracia cristã europeia desenvolve uma “pequena tradição” que, reconhecendo a origem da questão social nas economias de mercado, assinala um papel importante para o Estado, dada a escala do problema. Esse papel, contudo, se realiza no reforço às comunidades (e seus vínculos) em sua capacidade de autoproteção e não na provisão direta de serviços. Nas condições capitalistas, em que o sustento dos trabalhadores depende da remuneração que obtém no mercado de trabalho, é fundamental que essa remuneração seja adequada e que o homem e sua família tenham sua existência digna atendida de modo suficiente por esses ganhos. Na incapacidade de trabalhar, deve o trabalhador e sua família poder contar com benefícios monetários que emanem de fundos de seguro coletivamente organizados por meio de seus vínculos com o emprego e o ramo de sua ocupação – o acúmulo desses fundos e sua administração devem ser organizados autonomamente pelos parceiros na cooperação social, trabalhadores e empregadores. Apenas na ausência desses corpos sociais é que cabe ao Estado prover assistência direta. Mas, ele deve arbitrar as relações entre os corpos sociais de modo a garantir a

eficácia destes como provedores em primeiro instância de bem-estar. A propriedade privada, que separa, na produção, capitalistas e trabalhadores, é concebida como natural (e não histórica e objeto de contestação), mas junto com o direito a ela o proprietário contrai a obrigação de desenvolver relações justas com os seus trabalhadores, de quem depende para os seus ganhos, do mesmo modo que aqueles dependem destes, e o estado é o fiador dessas relações equilibradas. Nesse sentido ele estimula o desenvolvimento de grupos industriais, no interior dos quais trabalhadores e empregadores arbitram conjuntamente a gestão dos negócios, em um processo conhecido como co-determinação. A divisão orgânica de trabalho que se desenvolve no capitalismo é pensada como essencial na produção de uma ordem natural ao atribuir papéis e funcionalidades a cada órgão social, e no interior de cada um deles, às várias capacidades esperadas dos participantes, e cuidar para que a relação entre os órgãos promova harmonia, e não conflito ou ressentimento. Entre os órgãos sociais, destaca-se a família, como já mencionado, lócus do desenvolvimento de “pessoas completas” cujo sentido requer a completude do indivíduo via a referência ao seu pertencimento a um grupo social. O apoio do estado à produção ou reprodução das famílias está em garantir que homens e mulheres no interior das famílias possam exercer os papéis esperados, o do homem de manter o lar, o da mulher de criar e cuidar dos dependentes, funções que se associam a vocações naturais de um e de outro, em uma divisão do trabalho essencial para a reprodução do todo orgânico representado pelo grupo familiar – primeiro e mais importante recurso de todo indivíduo para a satisfação de suas mais variadas necessidades. A segurança social estatutária, erigida como principal política social do estado subsidiário, cuida de fortalecer cada órgão social em sua capacidade de satisfazer as responsabilidades que lhes são próprias (e não de garantir a cada indivíduo direitos sociais individuais): fazê-la recair em contribuições de trabalhadores e empregadores, reforçando a responsabilidade de grupos industriais por seus membros, fazer recair sobre a unidade familiar na pessoa de seu chefe a responsabilidade de prover a subsistência de seus membros (por meio de seus proventos, quando ativo, e de sua aposentadoria e pensão quando inativo e não mais presente), o que inclui suas necessidades de consumo de bens e de serviços, e sobre sua esposa a

responsabilidade pelos cuidados domésticos. A inclusão de “prestações familiares” nesse sistema foi equacionada com base na responsabilização dos empregadores (suas contribuições), organizados em ramos industriais, que dessa forma organizam fundos e governança. Em particular, a seguridade social subsidiária é obediente a princípios de justiça distributiva (como o princípio de equivalência entre benefícios e contribuições), mas não a princípios de justiça redistributiva pelos quais indivíduos com ganhos maiores devam subsidiar melhores ganhos para os com menores recebimentos. As desigualdades são entendidas como naturais, corolários da ordem orgânica, constituída como harmonia entre distintos corpos sociais, com capacidades e desempenhos diferentes, porém todos igualmente necessários. Essas diferenças devem ser preservadas e reconhecidas no status social diferenciado (Van Kersbergen, 1995).

O princípio de subsidiariedade faz fronteira de um lado com o Estado minimalista, voltado principalmente para políticas assistenciais financiadas por impostos e providas apenas para pobres meritórios, e sua crença na capacidade de economias de mercado proverem bem-estar, de outro, com um Estado provedor de tipo social democrata ou baseado em planejamento central. Há a rejeição explícita do *laissez-faire* e a concepção de que uma economia de mercado tem de estar enraizada social e moralmente, porém há limites claros ao protagonismo do Estado indicados por sua função subsidiária. O contraste foi inicialmente com um estado planejador do tipo socialista, mas no debate com a socialdemocracia, foram também rejeitadas funções “keynesianas” do Estado, como seu papel eventual na promoção do emprego. (Essa rejeição, pode-se adiantar, foi em grande parte facilitada pelas circunstâncias peculiares da sociedade de crescimento do pós-guerra europeu, onde o desemprego era uma preocupação apenas eventual e as desigualdades não chegavam a se configurar em ameaça para outras dimensões da vida social.)

Em contraste, o universalismo do pós-guerra que encontra abrigo na socialdemocracia alemã baseia em uma teoria social e em princípios normativos distintos a necessidade de garantia universal e igual de renda apoiada no status da cidadania, provisão de serviços amplos e compromisso com

o pleno emprego. O estado do bem-estar de tipo beveridgiano encontra sua racionalidade na noção de que todos os membros de uma comunidade política, em virtude exclusivamente desse pertencimento, são titulares iguais de direitos sociais. Sua base é fortemente individualista (no sentido de que cada indivíduo, separadamente, é sujeito de direitos sociais) e igualitarista (igualdade de direitos a despeito de origem e pertencimento a grupos sociais). Essa visão de uma comunidade de iguais em direitos se sobrepõe a um sistema econômico que diferencia e desiguala os indivíduos, a partir de desigualdades sociais originadas historicamente. O Estado é aqui o agente da mudança social (não apenas um moderador de efeitos indesejados do mercado) na medida em que uma de suas principais funções é minimizar as desigualdades sociais (históricas, não naturais) ao impor o cumprimento de direitos iguais. A crítica ao sistema de mercado é nesse contexto bem mais profunda: os direitos sociais iguais (no fundo, oportunidades sociais iguais) visam a corrigir a injusta distribuição econômica (que reflete injustas desigualdades de oportunidades históricas). Essas premissas, contudo, não foram suficientes para operacionalizar na Inglaterra (a pioneira) nas primeiras décadas do século passado um sistema de bem-estar que reduzisse significativamente a pobreza e as desigualdades. Nesse quesito, o sistema subsidiário alemão superou o sistema universal inglês. No início da década de 1980 a pobreza (da renda disponível) na Alemanha é equivalente à sueca, e o nível de desigualdade de renda é inferior ao da Dinamarca.

Aqui é necessário cautela. Na verdade, o sistema subsidiário alemão se revelou um sistema universal, senão na igualdade dos padrões de vida ao menos na cobertura e nos níveis elevados de reposição de renda, muito em função das circunstâncias específicas que prevaleceram nos anos dourados: crescimento econômico, liderança do setor industrial, pujança dos sindicatos, elevados patamares salariais com relativamente baixa desigualdade entre os níveis, demografia favorável (em termos da relativamente baixa proporção de idosos e do aumento das taxas de fecundidade no pós-guerra) e família tradicional, onde o trabalho fora é principalmente masculino e o trabalho de casa é essencialmente feminino. Com a prevalência de pleno emprego, praticamente todos os trabalhadores encontravam-se cobertos pela segurança social, e ainda que com diferenciação de benefícios, na me-

dida em que estes refletem a distribuição no mercado, as desigualdades não são tão elevadas; além disso, suas mulheres e filhos bem como os idosos na família achavam-se igualmente protegidos por meio dos salários e benefícios dos chefes de família. Esse quadro, como vimos na seção 1, é profundamente alterado com a nova realidade das sociedades pós-industriais, que trazem as dificuldades e reformas vistas na seção 2.

Se a combinação “sociedade industrial-estado subsidiário” se revelou bem sucedida enquanto a combinação “sociedade industrial-estado social universal” não tanto (pelo menos na versão britânica), com as sociedades pós-industriais, é a combinação “sociedade pós-industrial-estado subsidiário” que não se mostra eficiente, já que as premissas sobre as quais se baseia a intervenção pública não se verificaram na experiência concreta dos países (famílias estáveis, mercado de trabalho sólido, desigualdades justas, pobreza desprezível). Contudo, a nova realidade também vai pressionar o universalismo a se desdobrar em novas experiências, por exemplo, intensificando os aspectos de investimento social do Estado (conjunto de intervenções que visam a aumentar a capacidade produtiva agregada, e de modo geral, facilitar a inserção da população em idade ativa no mercado de trabalho, incluindo as mulheres e os jovens), ampliando o leque de intervenções para além das tradicionais políticas de manejo da demanda de cunho keynesiano.

Portanto, para além do confronto entre duas concepções de bem distintas (a sociedade como um organismo formado de órgãos inferiores bem ordenados e harmonicamente hierarquizados versus uma sociedade de indivíduos que compõem uma comunidade política de cidadãos iguais em direitos), as visões da subsidiariedade e do universalismo põem em confronto diferentes teorias sobre a realidade social.

4. POSSÍVEIS LIÇÕES PARA O BRASIL: MERCADO DE TRABALHO E POLÍTICAS DE FAMÍLIA

O estado social no Brasil teve um importante impulso formativo no entre-guerras, a partir dos anos 1930, com a legislação do trabalho e o re-

conhecimento de direitos sociais dos trabalhadores. A influência do modelo de seguro social alemão é geralmente reconhecida. Curiosamente, no mesmo período em que se discutia a reforma da política social alemã no período de reconstrução do pós-guerra, no Brasil, Vargas tentava sem sucesso criar o Instituto de Seguridade Social Brasileiro também com intento beveridgiano (que muitos à época viam como necessidade de racionalização do sistema). No caso brasileiro, como no alemão, também havia a esperança de que a industrialização e a urbanização acabariam por estender a todos os trabalhadores (e por meio deles a suas famílias) a proteção social fornecida pelo seguro contributivo. Contudo, e em contraste com a experiência alemã, nosso desenvolvimento social foi bastante incompleto, pois a questão agrária não foi enfrentada e a questão urbana, em consequência, tampouco, fazendo com que a esmagadora maioria da população trabalhadora, vivendo na informalidade, não estivesse sob a proteção nem da legislação do trabalho nem da proteção previdenciária. Não obstante, um caminho estava traçado, que era o do acesso à proteção social por meio do emprego formal em profissão regulamentada – o que acabou produzindo uma proteção social fortemente pró-cíclica. Essa trajetória é interrompida com a redemocratização do país e, sobretudo, com a Constituição de 1988 que, introduzindo direitos sociais amplos (inclusive não contributivos), dispara um crescimento da cobertura populacional e dos gastos sociais em conjuntura econômica pouco propícia. Seguro desemprego, aposentadoria rural não contributiva, assistência social, saúde pública e universal vão ampliando a quantidade de riscos cobertos, ao mesmo tempo em que estabelecem um mínimo social (Kerstenetzky, 2012). Não nos parece um exercício profícuo enquadrar o modelo social brasileiro dentro de uma tipologia aplicável para países desenvolvidos, até porque se trata de um país menos desenvolvido, com problemas e gargalos históricos a superar. Entretanto, em uma perspectiva de pensar a política social como veículo para o desenvolvimento parece interessante estabelecer a possibilidade de um aprendizado – especialmente se tivermos em conta que o país passa por transformações estruturais semelhantes às por que passam os países desenvolvidos e concebivelmente

tendo origem nas mesmas causas. Assim, o envelhecimento populacional, a diversificação das famílias, as fragilidades de um mercado de trabalho dominado pelo setor de serviços e as pressões exercidas pela globalização irmanam na mesma família de desafios países tão diversos quanto o Brasil e a Dinamarca ou a Alemanha.

Nesta seção meramente indicamos algumas oportunidades representadas pela situação específica do país. Em primeiro lugar, o Brasil é campeão em desigualdades, sintoma agudo de subdesenvolvimento. De fato, desigualdades intensas e duradouras são signo não apenas de injustiça social (oportunidades sociais desiguais que se perenizam por gerações), como de desperdício de potencial produtivo e ameaça à coesão social, entre outras dimensões deletérias ao desenvolvimento. Na medida em que a redução das desigualdades requer democratização de oportunidades e ao mesmo tempo estas tem efeitos de transbordamento sobre dimensões econômicas essenciais ao desenvolvimento econômico fica estabelecido o campo da interação entre políticas sociais e impactos econômicos. Nesse âmbito, ao lado da efetiva implementação de educação e saúde universais prevista na Constituição brasileira, parece importante o avanço decisivo sobre as políticas de conciliação da vida familiar com o trabalho (em particular, creches públicas e serviços de cuidados externos aos idosos), que permitam a participação das mulheres no emprego e viabilizem seus planos de maternidade (elementos cruciais para fazer face aos desafios do declínio da taxa de fecundidade para níveis de sub-reposição), e melhorarem as chances de vida das crianças (creches públicas de qualidade para estimular suas habilidades cognitivas). Outra política social de última geração são as políticas ativas de mercado de trabalho, que visam não apenas à inserção e reinserção de trabalhadores no mercado de trabalho, mas também prover educação continuada ao longo da vida ativa do trabalhador, para permitir a ampliação de suas qualificações e melhorar sua mobilidade ocupacional, efeitos “produtivistas” (Kerstenetzky, 2012). Essas políticas que são a marca registrada da liderança nórdica pós anos 1990 (especialmente dinamarquesa), e que assinalam o universalismo atualizado para as condições de sociedades pós-industriais, têm sido experimentadas na Alemanha especialmente a partir de 2007, e se os resul-

tados nórdicos já são perceptíveis (aumento da fecundidade para níveis de reposição, menores desigualdades intergeracionais do mundo desenvolvido, maiores taxas de participação econômica de mulheres e menores níveis de desigualdades educacionais), dentro em breve será possível constatá-los também no país que inventou o estado social.

Celia Lessa Kerstenetzky | Graduada (UFF), mestre em Economia (UFRJ) e Ph.D em Ciência Política (European University Institute), é professora titular da Universidade Federal Fluminense, pesquisadora nível 1 do CNPq e diretora do Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento (CEDE). Recentemente publicou o livro *O Estado do Bem-Estar Social na idade da razão – a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo* pela editora Campus/Elsevier. Seus interesses de pesquisa atuais incluem a análise comparada dos estados de bem-estar, a análise das desigualdades e paradigmas de desenvolvimento.

Jaques Kerstenetzky | Doutor em Economia (UFRJ), é professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Possui várias publicações em revistas e livros nacionais e estrangeiros em temas de história do pensamento econômico, história dos negócios e história econômica. Seus interesses de pesquisa atuais incluem sistemas de negócios comparados, teoria econômica e história, e novas abordagens sobre desenvolvimento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BERMAN, Sheri E. Modernization in historical perspective: the case of imperial Germany. *World Politics* 53(3), p. 431-462, April 2001.
- BOYER, R. Democracy and social democracy facing contemporary capitalisms: A «régulationist» approach. Paris: Paris-Jourdan Sciences Economiques, Laboratoire D'économie Appliquée – Inra, Working Paper 2008-36.
- ESPING-ANDERSEN, G. *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press, USA, 1999.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ESSER, I.; OLSEN, K.M. Perceived Job Quality: Autonomy and Job Security within a Multi-Level Framework", *European Sociological Review* 28(4), p. 443–454, 2012.
- EUROPEAN COMMISSION *Industrial relations in Europe*. Brussels: Directorate-General for employment and Social Affairs, 2004.
- HENTSCHEL, V. German economic and social policy, 1815-1939. In: MATHIAS, Peter; POLLARD, Sidney. *The Cambridge Economic History of Europe, Vol. 8. The Industrial Economies: The Development of Economic and Social Policies*. Cambridge: Cambridge U.P, 1989.
- HINRICHES, K. A social insurance State Withers Away. Welfare State Refroms in Germany – Or: Attempts to turn around in a cul-de-sac. In: PALIER, B. (ed). *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam U.P, 2010.
- HOCKERTS, H.G. German post-war social policies against the background of the Beveridge Plan. Some observations preparatory to a comparative analysis. In: MOMMSEN, J. (ed.) *The emergence of the welfare state in Britain and Germany 1850-1950*. London: Croom Helm, 1981.
- HUO, J.; STEPHENS, J.D. The Corporatist Political Economies: From Industrial Corporatism to the Social Investment State in the Knowledge Intensive Service Economy. The Helen Kellogg Institute for International Studies, Working paper 388, 2012.
- JUDT, T. *Postwar: A History of Europe Since 1945*. New York: Penguin Press, 2005.
- KASPERSEN, L.B.; SCHMIDT-HANSEN, U. The State And Corporatism. The role of the state in the development and reproduction of 'the Danish model'. Copenhagen Business School International Center for Business and Politics working paper n. 32, 2006.

KENWORTHY, L. *Egalitarian Capitalism: Jobs, Incomes, and Growth in Affluent Countries*. New York: Russell Sage Foundation, 2004.

KERSTENETZKY, C.L. *O Estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C. e KERSTENETZKY, J. The state as a developmental actor: state forms for social transformation. In: CURRIE-ALDER, B.; KANBUR, R.; MALONE, D. e MEDHORA, R., (eds.). *International Development: Ideas, Experience, and Prospects*. Oxford: Oxford University Press, 2014.

PALIER, B. Ordering change: Understanding the 'Bismarckian' welfare reform trajectory. In: PALIER, B. (ed), *A Long Goodbye to Bismarck?* Amsterdam: Amsterdam U.P, 2010a.

PALIER, B. Continental Western Europe. In: CASTLES, F.G. et al., *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford and New York: Oxford U.P, 2010b.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Campus, 1980[1944].

RESICO, M.F. *Introdução à Economia Social de Mercado*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2012.

ROTHFELS, Hans Bismarck's social policy and the problem of state socialism in Germany, Part I and II. *The Sociological Review* a30 (1), p. 81-94, January 1938 and a30 (3), p. 288-302, July 1938.

STREECK, W. *Re-forming Capitalism*. Institutional change and German political economy. Oxford: Oxford U.P, 2009.

VAN KERSBERGEN, K. *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*. London: Routledge, 1995.

Tripé Brasileiro em Xequê

WELLINGTON GOMES LUCAS

1. INTRODUÇÃO

A consolidação dos fundamentos da economia brasileira iniciou em 1999 com a mudança do regime cambial e a política macroeconômica teve como base o Tripé: Regime de Meta de inflação, Câmbio Flutuante e Meta Fiscal.

Ao longo de uma experiência de quase 14 anos, o Tripé conseguiu restaurar a confiança dos investidores e gerar estabilidade financeira e sustentabilidade fiscal. Desde sua implementação, apenas a Meta Fiscal do Tripé ficou mais perto do centro dos objetivos para ela traçados, enquanto que os outros dois pilares operaram em intervalos mais flexíveis. O centro da Meta de Inflação, por exemplo, só foi alcançado em três oportunidades (2000, 2006, 2007 e 2009) e a flutuação cambial nunca deixou de ser mais ou menos suja.

Porém, nos últimos anos, as medidas adotadas no governo Dilma para gerar crescimento, além de contrariar as diretrizes do modelo econômico adotado pela Alemanha, denominado Economia Social de Mercado, mexeram com a confiança e a credibilidade adquirida com o Tripé, uma vez que: a) o câmbio tem oscilado dentro de uma margem estreita de negociação; b) o Banco Central parece aceitar um nível de inflação mais elevada; e c) as metas fiscais estão sendo atingidas com ajustes contábeis.

Nesse sentido, este artigo pretende analisar os impactos que as recentes medidas adotadas no atual governo estão gerando sobre o Tripé de sustentação econômica, identificar os possíveis problemas que podem ser gerados e comparar com a Economia Social de Mercado (ESM). Assim, pergunta-se: será que as recentes medidas adotadas podem desencadear uma crise de desconfiança?

Para responder esta questão o artigo será estruturado em cinco partes. Inicialmente, será feita uma breve contextualização dos fatos que ocasionaram a adoção do atual modelo de política macroeconômica (Câmbio Flutuante, Meta Fiscal e Meta de Inflação). As etapas seguintes irão abordar a evolução de cada uma das variáveis do Tripé considerando os efeitos das atuais medidas adotadas no atual governo, entre 2011 e 2013, e compará-las com a ESM. Finalizando, serão analisadas as possíveis consequências que podem ser geradas com relação ao atual modelo de política macroeconômica.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

Criada a partir de 1948 na Alemanha Ocidental, o modelo econômico denominado Economia Social de Mercado (ESM) foi bem sucedido na reconstrução da Alemanha no pós-guerra, uma vez que, conseguiu controlar as contas públicas e a hiperinflação. Vogel (2009, p. 11) e Herzog (2009, p. 27) citam que as diretrizes da ESM foram constituídas com a fusão da tradição político-econômica liberal (direitos individuais, republicanismo, mercado) com o pensamento social-cristão (dignidade humana, justiça social, solidariedade) e que os elementos centrais do pensamento da ESM são os princípios de liberdade do indivíduo e do mercado, assim como os princípios de solidariedade e subsidiariedade, de modo que tanto o mercado quanto o Estado devam estar a serviço do indivíduo e não o contrário.

Para Resico (2012, p. 103-127), o Princípio de Liberdade quer dizer duas coisas: por um lado, significa ser independente do Estado e ter maior liberdade possível para decisões individuais (ideais liberais), mas, por outro lado, também significa proteger os indivíduos contra arbitrariedades. Já o Princípio de Subsidiariedade significa que os indivíduos precisam ter

a possibilidade de cuidar dos seus próximos e de si próprios. Esse princípio abrange não só a necessidade de decisões autônomas, mas também a exigência de responsabilidade pelas decisões tomadas. O Princípio de Solidariedade quer dizer que se deve ajudar àqueles que não puderem cuidar de si mesmos, mas essa autoajuda deve ser entendida como um apoio construtivo entre indivíduos.

Apesar de a ESM ter sido bem sucedida, grande parte dos países optou pelo conjunto de medidas do chamado Consenso de Washington. Nesse sentido, a partir da década de 1980, um conjunto de medidas do chamado Consenso de Washington, que incluía a redução da intervenção Estatal, a abertura comercial, a liberalização do fluxo de capitais e a privatização de empresas Estatais, passou a ser adotado pelos países em desenvolvimento. Com isso, ocorreu uma mudança na condução da política econômica implementada pelas autoridades brasileiras, principalmente a partir dos anos 1990: as políticas keynesianas de estímulos à demanda foram substituídas por políticas de estabilidade de preços e controle dos gastos públicos.

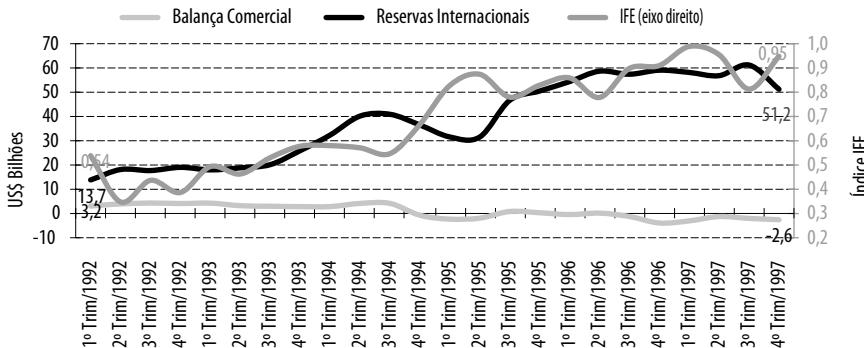
Assim, várias reformas foram feitas ao longo dos anos 1990. Entre elas Giuberti (2012, p. 40-4) cita: a) o processo de privatização dos setores de telecomunicações, energia, financeiro, petróleo e a criação de agências regulatórias para coordenar essas áreas; b) a abertura comercial com a eliminação de barreiras não tarifárias e com o fim de alguns regimes especiais de importações; c) abertura do mercado de capitais com a flexibilização da entrada de investidores estrangeiros no mercado financeiro doméstico. Em paralelo a essas reformas, a disciplina fiscal auxiliou a política monetária no controle da inflação e gerou sustentabilidade ao nível de endividamento das contas públicas.

Outra grande reforma ocorrida na década de 1990 foi a implementação do Plano Real que garantiu a estabilidade dos preços. Segundo Lucas (2005, p. 86-7) o Plano Real buscou a estabilidade econômica com a introdução de um mecanismo para equilibrar as contas públicas, o estabelecimento de uma unidade de conta para alinhar os preços relativos da economia (a URV) e a conversão dessa unidade em nova moeda indexada ao Dólar. Além disso, as condições econômicas no momento em que o Plano

Real foi implementado eram favoráveis: reservas internacionais elevadas (cerca de US\$ 41 bilhões), preços equilibrados, abertura comercial e esforço fiscal praticado nos anos anteriores. Giuberti (2012, p. 45-8) cita que a âncora cambial também foi fundamental para o êxito da implementação do Plano Real: a moeda brasileira foi atrelada ao Dólar a uma cotação baixa (valorizada), com o objetivo de estimular a entrada de importações para competir com os produtos nacionais e, assim, segurar os preços internos. A manutenção do câmbio valorizado era assegurada pela entrada de capital externo, que por sua vez, era atraído pelas altas taxas de juros.

Porém, Lucas (2005, p. 89-90) observa que a apreciação cambial acabou gerando déficit comercial e que os fluxos de capitais atraídos pelas elevadas taxas de juros foram de curto prazo, o que tornou o país dependente do capital especulativo e vulnerável a choques externos. Paula e Alves Jr (1999, p. 72-79) consideram que os efeitos desta configuração de política econômica, de forte conteúdo liberal, teriam contribuído para o aumento da fragilidade financeira externa do país, à medida que a dependência de obtenção de financiamentos externos para sustentar os déficits em contas correntes e as reservas internacionais em níveis que possam evitar uma crise do balanço de pagamentos estaria aumentando.

A partir das informações do balanço de pagamento, Paula e Alves Jr (1999:80) mediram o grau de fragilidade da economia brasileira pelo Índice de Fragilidade Externa (IFE). O IFE mede o grau de fragilidade externa e está relacionado à capacidade de pagamento de um país em relação as suas obrigações cambiais. Ao se aplicar o IFE na economia brasileira (Gráfico 1) os autores verificaram que o IFE tem correlação negativa com o resultado da balança comercial, pois, a medida que o saldo comercial piora, o IFE se eleva sinalizando que a vulnerabilidade a choques externos está aumentando.

Gráfico 1. Balança Comercial e Reservas Internacionais vs IFE

Fonte: Paula e Alves (1999:93). Gráfico elaborado pelo autor.

A trajetória insustentável das contas externas colocou o Brasil sob o risco de uma crise cambial e as crises¹ do México (1994), da Ásia (1997) e da Rússia (1998) abalaram o modelo econômico brasileiro vigente naquela época, obrigando o Banco Central a elevar fortemente a taxa de juros, que passou de 25,75% para 49,75%; a abandonar a âncora cambial e adotar o regime de câmbio flutuante; e a pedir ajuda externa ao FMI (Fundo Monetário Internacional). Em pouco menos de dois meses, a taxa de câmbio registrou desvalorização de 78% passando R\$ 1,21 para R\$ 2,15 (Gráfico 2).

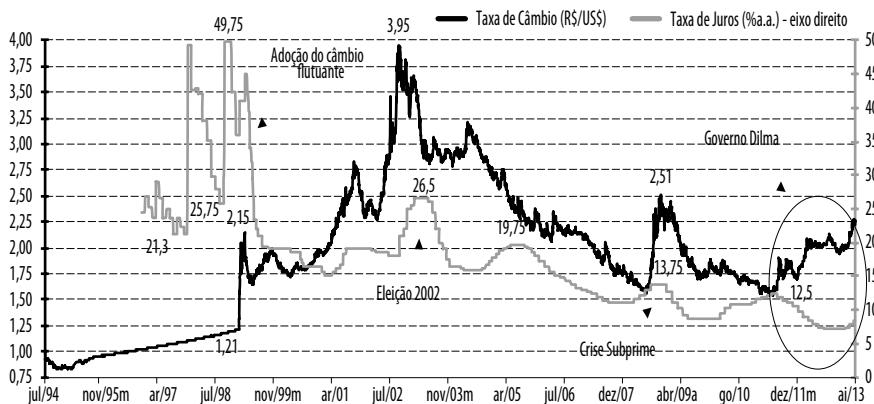
Em troca do pacote de ajuda de cerca de US\$ 41,5 bilhões, o governo brasileiro se comprometeu a realizar um rigoroso ajuste fiscal, o que deu condições para que os juros fossem reduzidos, para 19%, no final de 1999. A criação da Lei² de Responsabilidade Fiscal (LRF), promulgada em 2000, marcou a consolidação do regime de metas fiscais e, aliada ao regime de câmbio flutuante e regime de metas de inflação formaram os fundamentos de sustentação da economia brasileira vigentes até o momento atual. Essas

1 Para maiores detalhes sobre as crises financeiras ocorridas na década de 1990, ver Lucas (2005).

2 A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), oficialmente Lei Complementar nº 101, tenta controlar os gastos das três esferas de governo (União, Estados e Municípios), de modo que, para cada despesa deve-se gerar uma receita.

três variáveis (Câmbio Flutuante, Meta Fiscal e Meta de Inflação), tratadas neste artigo como o “*Tripé da Economia Brasileira*”, serão temas de discussão dos próximos capítulos.

Gráfico 2. Evolução do dólar vs taxa de juros



Fonte: Banco Central do Brasil. Gráfico elaborado pelo autor. A partir de março de 1999, o Banco Central do Brasil passou a adotar a taxa Selic. Anterior a essa data, foi utilizado o histórico da taxa de juros TBAN.

2. REGIME CAMBIAL NO BRASIL: ENTRE 2000 E 2013

Após as crises que abalaram a década de 1990, não só o Brasil, mas também, outros países em desenvolvimento, adotaram “oficialmente” regime de câmbio flutuante. Porém, ao longo dos anos 2000, o que se observou foi um regime de “flutuação suja” que visava ampliar o raio de manobra da política cambial com objetivo de a) conter a volatilidade do fluxo de capital especulativo e acumular reservas, b) controlar a inflação e c) ganhar competitividade externa. Com isso, as autoridades monetárias dispuseram de vários instrumentos para atingir seus objetivos. Entre os instrumentos, Prates (2007, p. 04-13) destaca as intervenções no câmbio à vista, utilização de derivativos com moedas (contratos futuros, swaps e opções) e a compra ou venda de títulos indexados a moeda estrangeira.

O Quadro 1 consolida os objetivos, as metas e os indicadores monitorados pelas autoridades monetárias.

Quadro 1. Objetivos, metas e indicadores da política cambial

Objetivos Macros	Metas (objetivos específicos)	Indicadores Monitorados
Controle da inflação	<ul style="list-style-type: none"> • Resistir a movimentos abruptos do patamar da taxa de câmbio • Redução da volatilidade 	<i>Pass-through</i>
Equilíbrio e competitividade externa	<ul style="list-style-type: none"> • Redução da Volatilidade • Influência sobre o patamar da taxa de câmbio 	Fluxo de capital Termos de troca
Estabilidade financeira, prevenção de crises e desordens de mercado	<ul style="list-style-type: none"> • Resistir a movimentos abruptos • Redução da Volatilidade • Manter a liquidez nos mercados cambiais • Acúmulo de reservas 	Condições de mercado Fluxo de capitais Transações nos mercados de derivativos <i>Currency Mismacht</i>
Redução da vulnerabilidade externa e melhora do rating soberano	<ul style="list-style-type: none"> • Acumulo de reservas • Redução da dívida externa 	Transações correntes Fluxos de capitais <i>Currency Mismacht</i>

Fonte: Prates (2007, p. 10).

Outro instrumento de intervenção é a criação de um fundo cambial, pelo qual, o Banco Central obtém moeda estrangeira de entidade pública ou privada no exterior com o objetivo de controlar o acúmulo de reservas ou evitar a entrada maciça dos fluxos de capitais. No caso de acúmulo de reservas, o volume elevado de reservas contribui para reduzir os *spreads* soberanos e melhorar os *ratings* de crédito do país.

No caso brasileiro, tanto no governo FHC quanto no governo Lula, a política cambial foi utilizada para minimizar as variações excessivas (*overshooting*), bem como para reduzir a velocidade de mudança do patamar da taxa de câmbio, isto porque, os movimentos abruptos de depreciação ou apreciação ampliam as incertezas em relação à trajetória futura da moeda, induzindo os agentes econômicos a postergarem suas transações, o que acaba afetando a liquidez da moeda. Desse modo, ao longo dos anos 2000, podemos observar três grandes movimentos: a) eleições 2002, b) cri-

se financeira de 2008 e c) Governo Dilma, que levaram o Banco Central a intervir na moeda.

1º Movimento – Eleições 2002: o primeiro grande movimento, depois da adoção do câmbio flutuante, foi a eleição presidencial de 2002, no qual o Presidente Lula foi eleito. Naquela época, uma possível vitória presidencial de Lula gerou incertezas quanto a continuidade do modelo adotado pelo governo anterior (FHC), que considerava medidas de austeridade fiscal, estabilidade econômica e inflação controlada. Note-se, no Gráfico 3, que a volatilidade da moeda atingiu 28,5% e o valor da moeda atingiu quase R\$ 4,00 por dólar no momento que antecedeu as eleições de 2002.

Gráfico 3. Volatilidade do Dólar



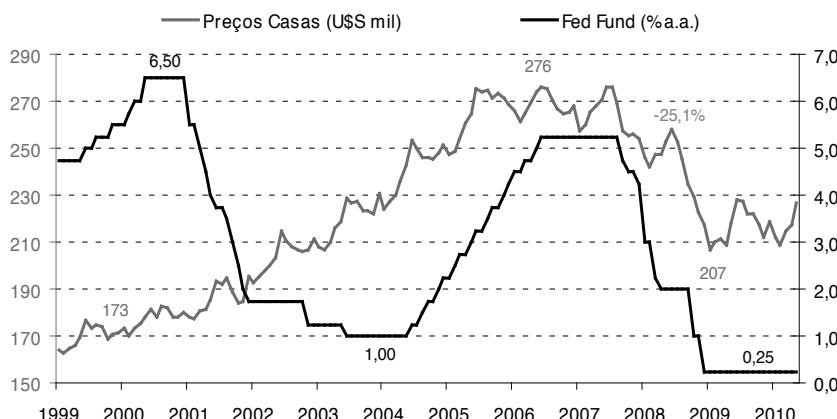
Fonte: Bloomberg. Elaborado pelo autor.

Para conter a desvalorização da moeda, o Banco Central atuou no mercado a vista e no mercado futuro, via *swap* cambial, para gerar liquidez a moeda. Passadas as eleições, o que se observou foi a continuidade do modelo adotado por FHC, ou seja, o governo Lula deixou a moeda flutuar sem grandes interferências durante um mandato e meio. A alta liquidez internacional e a demanda internacional por *commodities* ajudaram as contas externas nacionais e deram condições para continuidade do modelo. Além disso, Prates e Farhi (2009, p. 02-3) citam que a elevada taxa de juros, a alta de preços das *commodities* e a elevação do risco de crédito soberano do Bra-

sil para “grau de investimento” pelas agências de *ratings* (Standard & Poor, Fitch e Moody’s) fortaleceram a moeda brasileira no segundo mandato do governo Lula.

2º Movimento – Crise Financeira de 2008: a origem da Crise Financeira³ de 2008 ocorreu com o estouro da “bolha imobiliária americana”, criada em ambientes de taxas de juros baixa, ampla liquidez de crédito e pouca supervisão do sistema financeiro. Os preços das casas, após atingir um pico em 2006 (ver Gráfico 4), no entanto, passaram a cair fortemente. Os juros, que vinham subindo desde 2004, encareceram o crédito e afastaram compradores, com isso, a oferta começou a superar a demanda e desde então o que se viu foi uma deterioração do mercado imobiliário.

Gráfico 4. Evolução dos preços de moradias vs taxa de juros nos EUA



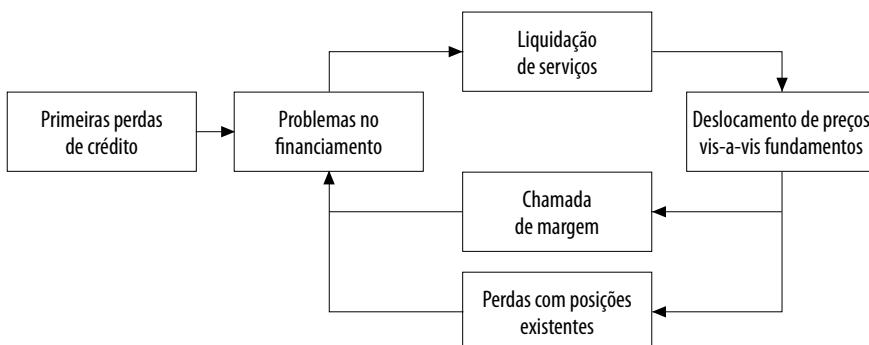
Fonte: Bloomberg. Elaborado pelo autor.

A elevação da taxa de juros e a queda de preços dos imóveis elevaram a taxa de inadimplência e, consequentemente, os títulos que eram garantidos pelas hipotecas (CDO, CMO e outros) perderam valor, ocasionando prejuízo às instituições financeiras que buscaram proteção nos

3 Para uma leitura mais detalhada sobre a Crise Financeira de 2008, consultar Lucas (2009).

contratos de CDS (*Credit Default Swap*)⁴. Com isso, instalou-se uma grave crise de confiança fazendo com que os bancos elevassem a restrição ao crédito gerando escassez de recursos. A crise de desconfiança gerou perdas em todas as partes do mundo ocasionando uma espécie de espiral no fluxo de caixa das instituições, ou seja, a instituição A tinha medo de emprestar para a instituição B com medo de que a instituição B estivesse exposta ao mercado *subprime*, o que obrigava a instituição B a realizar chamada de margem liquidando seus ativos e gerando perdas contábeis (ver Ilustração 1).

Ilustração 1. Espiral de chamadas de margem



Fonte: Brunnermeier (2009). Adaptado pelo autor.

O agravamento da crise financeira internacional levou ao extremo a aversão aos riscos, além de provocar acentuada queda de preços das *commodities*. Como consequência, a moeda brasileira sofreu forte desvalorização (ver gráfico 3, pag. 6) obrigando ao governo a intervir no mercado a vista de câmbio e a realizar operações de *swap* cambial. Além dessas me-

4 *Credit Default Swap* é um derivativo de balcão através do qual o comprador de proteção paga um prêmio ao vendedor de proteção que, por um período pré-determinado, assume o risco de crédito de um título. Maiores detalhes sobre os CDS podem ser obtidos em Almeida (2010).

didas, o governo Lula criou o Fundo Soberano⁵ para conter a volatilidade da moeda que atingiu 32% no auge da crise.

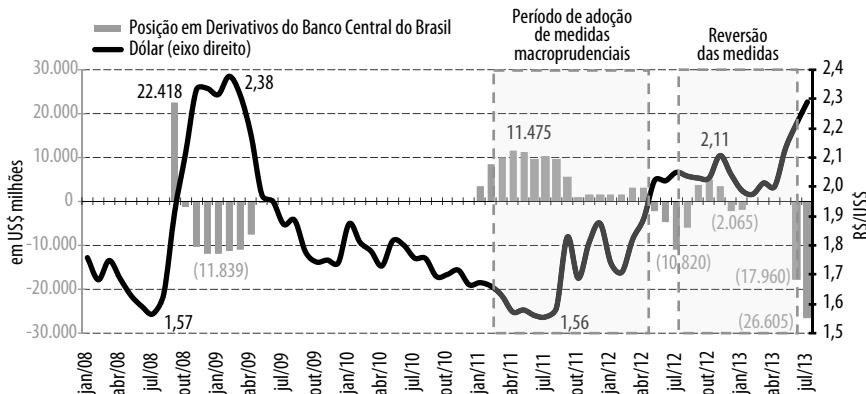
3º Movimento – Governo Dilma (entre 2011 e abril de 2013): para estabilizar o sistema financeiro e amenizar os impactos da crise financeira de 2008, as autoridades monetárias dos EUA, Japão, Reino Unido e Zona do Euro decidiram implementar a política de juros zero denominada ZIRP (*zero interest rate policy*), conceder incentivos fiscais e, principalmente nos EUA, a adotar a política monetária “alternativa” denominada de afrouxamento quantitativo (*Quantitative Easing*).

Segundo Lucas (2009, p. 19-24) o afrouxamento quantitativo compreende três ferramentas: a) empréstimos para instituições financeiras; b) injeção de liquidez nos mercados de crédito e c) compra de ativos com duração de longo prazo. Essas medidas adotadas pelas autoridades internacionais ocasionaram uma forte valorização do dólar frente às demais moedas internacionais, principalmente, naqueles países com elevado diferencial de juros interno e externo, como é o caso do Brasil.

Para conter a entrada de capital de curto prazo e evitar uma apreciação excessiva da moeda, o governo brasileiro interveio no câmbio reduzindo a taxa de juros, de 12,50%.a.a para 7,25%.a.a. (o menor nível histórico), realizando operações de derivativos com dólar e implementando medidas macroprudenciais.

Note-se no Gráfico 5 que, se por um lado, no governo Lula, a utilização de derivativos para controlar a volatilidade da moeda foi feita pontualmente no momentos da crise, por outro lado, no Governo Dilma, o Banco Central passou a utilizar com mais frequência os instrumentos de derivativos cambiais para controlar a volatilidade da moeda.

5 A Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, criou o Fundo Soberano do Brasil – FSB, de natureza contábil e financeira, vinculado ao Ministério da Fazenda. O aporte inicial ao Fundo foi realizado em 30 de dezembro de 2008 e totalizou R\$ 14,243 bilhões (cerca de US\$ 6 bilhões).

Gráfico 5. Utilização de Derivativos pelo Bacen

Fonte: Banco Central do Brasil. Gráfico elaborado pelo autor.

Sinal negativo significa posição vendida e sinal positivo equivale a posição comprada.

Em paralelo a ação do Banco Central, o governo implementou algumas medidas macroprudenciais, entre janeiro de 2011 e março de 2012, com o objetivo de tornar a moeda brasileira menos apreciada e mais competitiva. Entre as medidas, estão o recolhimento compulsório de 60% sobre as posições vendidas de câmbio dos bancos, cobrança de IOF sobre os empréstimos internacionais (ver quadro 2).

A ação em conjunto do Banco Central e do Ministério da Fazenda conseguiram controlar o impacto da apreciação da moeda, quando o câmbio foi abaixo de R\$ 1,70 no início de 2011, em um contexto de “tsunami monetário” ocasionado pela oferta de moeda internacional. Porém, a reversão das medidas macroprudenciais, quando a moeda retornou para R\$ 2,10 em outubro de 2012, mostraram certo desconforto com relação a inflação. Além disso, a postura mais ativa do Banco Central para manter a moeda em um nível estreito de oscilação que não pressione a inflação e, ao mesmo tempo, torne a indústria mais competitiva acabou reduzindo a liquidez da moeda e afetou o sentimento dos investidores na tomada de decisão, já que as regras podem ser alteradas a qualquer momento. Essas medidas cami-

Quadro 2. Cronograma das Medidas Macroprudenciais sobre o Câmbio

PERÍODO	MEDIDAS MACROPRUDÊNCIAIS
Medidas para Conter a Apreciação do Real	
06/01/11	Com o objetivo de reduzir a posição vendida dos bancos, que atingiu US\$ 16,7 bilhões em dez/10, para cerca de US\$ 10 bilhões, o Bacen criou compulsório de 60% sobre a posição vendida em dólar que superar US\$ 3 bilhões ou o patrimônio de referência (PR).
	Permissão cedida ao Banco Central, pelo Conselho Deliberativo do Fundo Soberano do Brasil, de operar mercado futuro de dólar via Fundo Soberano.
29/03/11	Cobrança de 6% de IOF sobre empréstimos internacionais com prazos inferiores a 360 dias.
06/04/11	Ampliação do prazo, de 360 para 720 dias, das operações de crédito no exterior que serão tributados com IOF de 6%.
08/07/11	Os Bancos não podem ter mais que US\$ 1 bilhão em posição vendida de câmbio (ou o tamanho do patrimônio). Acima deste valor será recolhido compulsório de 60%.
27/07/11	CMN é autorizada a controlar o IOF nas operações de derivativos. Cobrança de 1% entre a posição vendida e a posição comprada das empresas. Punição a empresas que tomarem empréstimos superior a 720 dias no exterior e que antecipem a liquidação.
01/03/12	O prazo das operações de crédito no exterior, com incidência de IOF de 6%, foi alterado de 720 dias para 3 anos.
02/03/12	Banco Central proíbe exportadores de fazerem operações de pré-pagamento direto com o importador, no prazo limite de 360 dias.
12/03/12	O prazo das operações de crédito no exterior, com incidência de IOF de 6%, foi novamente alterado de 3 para 5 anos.
Reversão das Medidas Macroprudenciais	
14/06/12	Governo reverte o prazo das operações de crédito no exterior, com incidência de IOF de 6%, de 5 para 2 anos.
28/06/12	Banco Central suspende proibição para exportadores fazerem operações de pré-pagamento intermediadas por instituições financeiras. A operação, porém, continuou limitada a 360 dias.
04/12/12	Banco Central ampliou de um para cinco anos o prazo de operações de pagamento antecipado (PA) de exportações. Com a medida, os exportadores puderam manter, por mais tempo, dólares no país.
05/12/12	Governo voltou a reverter o prazo das operações de crédito no exterior e, com incidência de IOF de 6%, de 2 anos para 360 dias.
18/12/12	O Banco Central voltou atrás e elevou de US\$ 1 bilhão para US\$ 3 bilhões o valor livre da incidência de compulsório de 60% sobre posição vendida de câmbio.
04/06/13	A alíquota do IOF de 6% sobre a entrada de capital estrangeiro para aplicação em renda fixa foi zerada.
12/06/13	O governo zerou a alíquota do IOF de 1% sobre posições vendidas líquidas no mercado futuro de dólar.
25/06/13	O Banco Central retirou a alíquota de 60% dos depósitos compulsórios (sem remuneração) que incide sobre posição vendida (vendas de dólares pelos bancos) acima de US\$ 3 bilhões
03/07/13	O Banco Central acabou com o prazo limite para as operações de pagamento antecipado (PA) de exportações, que era de 360 dias.

Fonte: Agência Estado (26/06/2013).

nham no sentido contrário ao modelo ESM, uma vez, que acabam gerando desequilíbrios e violam o Princípio de Liberdade. Além disso, geram dúvidas com relação ao modelo cambial praticado pelo governo.

3. POLÍTICA FISCAL NO BRASIL: ENTRE 2000 E 2013

Com a crise cambial desencadeada em 1999, o modelo de âncora cambial foi substituído pelo modelo de metas de inflação e o governo assumiu o compromisso de meta fiscal em troca de um pacote de ajuda externa do FMI, que envolveu cerca de US\$ 41,5 bilhões. Com isso, a disciplina fiscal que se manteve em 2,1% do PIB na média do segundo mandato de FHC (período entre 1999 e 2002) impôs-se como requisito para manter a estabilidade econômica. Porém, a continuidade da disciplina fiscal foi questionada nas Eleições de 2002, quando o partido do candidato daquela época Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) era contra as medidas⁶ de austeridade fiscal adotadas pelo governo anterior. Nesse contexto, o governo de FHC pouco antes das eleições de 2002 negociaou uma extensão do programa com o FMI para 2003, com o compromisso de geração de um superávit primário consolidado de 3,75% do PIB para o primeiro ano do próximo governo.

Passadas as eleições, o cenário macroeconômico era de instabilidade econômica caracterizada pela vigência de inflação elevada (12,5% em 2002), forte pressão cambial e risco país elevado. Diante desse cenário, Giambiagi (2006, p. 10-11) cita que o novo governo tomou imediatamente cinco medidas cruciais para restaurar a confiança dos investidores, já que:

6 Giambiagi (2006, p. 07) cita que, antes de ser eleito em 2002, o presidente Lula fez diversas críticas a segunda gestão de FHC, entre elas: “... precisamos, em primeiro lugar, readquirir o controle sobre nossa política fiscal e monetária, hoje comandada pelo FMI a serviço da geração de superávits primários para pagar credores [...] Propomos redefinir as metas fiscais e monetárias”. O atual Ministro da Fazenda, Guido Manteiga, que naquela época era o principal assessor econômico de Lula disse: “a meta de superávits primários de 3% do PIB de 2001 a 2004, contida na última LDO, é exagerada e suicida para uma economia que precisa de investimentos”.

- a) Anunciou meta de inflação de 8,5% para 2003 e 5,5% para 2004, representando forte redução com relação aos 12,5% registrados em 2002;
- b) A taxa Selic foi elevada para 26,5% para conter a inflação;
- c) Elevou a meta fiscal de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003;
- d) Comprometeu-se, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a conservar a mesma meta primária de 4,25% do PIB durante todo o período de governo; e
- e) Submeteu à apreciação do Congresso duas Propostas de Emenda Constitucional (PECs), posteriormente aprovadas: a Reforma da Previdência Social e a Reforma Tributária.

No caso da Reforma da Previdência, Giambiagi (2006, p. 11) cita a taxação dos inativos; elevou em 5 anos a idade mínima de aposentadoria para homens e mulheres, para 60 e 55 anos, respectivamente; e aumentou o teto de benefícios do INSS. No caso da Reforma Tributária, a Desvinculação de Recursos da União (DRU) foi renovada, o que permitiu ao governo certa margem de manobra para não ser tão limitado pelo peso das vinculações; prorrogou a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF) de 0,38% para até 2007; alterou a mudança da modalidade de cobrança da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para substituir a taxação sobre o faturamento pela tributação do valor adicionado, o que na visão de Gimabiagi (2006, p. 11) “*veio a se revelar um poderoso instrumento de aumento da arrecadação a partir da vigência da mesma, em 2004*”.

Após essas medidas, a análise das contas públicas ao longo dos anos 2000 pode ser dividida em dois períodos: i) período entre 2002 e 2008 que foi baseado no contingenciamento das despesas e no aumento da arrecadação, com a forte participação das empresas estatais; e ii) o período entre 2009 e 2012, no qual, os resultados fiscais foram atingidos com adoção de ajustes contábeis.

Tabela 1. Receita do Governo Federal (em % d o PIB)

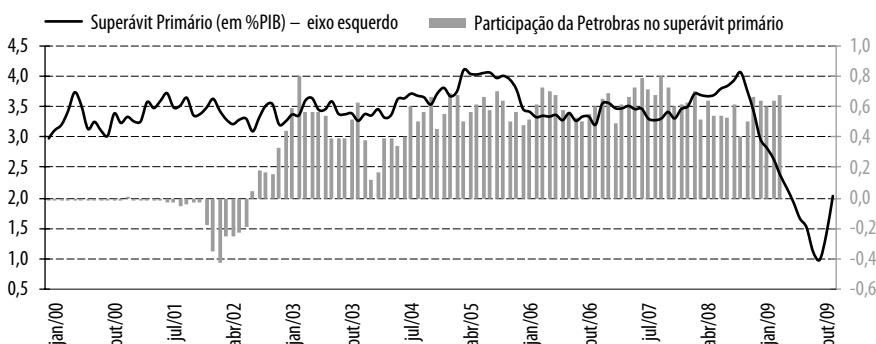
ARRECADAÇÃO FEDERAL	MÉDIA 1995- 1998	MÉDIA 1999- 2002	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Mar/13
Imposto de Renda (IR)														
	4,17	5,10	5,81	5,44	5,22	5,80	5,79	6,17	6,64	5,91	5,52	6,03	6,00	5,96
Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF)	0,30	0,31	0,30	0,30	0,32	0,34	0,36	0,53	0,52	0,46	0,46	0,53	0,55	0,54
Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ)	1,37	1,60	2,29	1,96	1,94	2,39	2,37	2,69	2,93	2,61	2,36	2,51	2,47	2,47
Entidades Financeiras	0,19	0,25	0,31	0,33	0,29	0,34	0,39	0,52	0,44	0,42	0,35	0,36	0,46	0,44
Demais Empresas	1,18	1,35	1,98	1,63	1,66	2,05	1,98	2,17	2,49	2,19	2,02	2,15	2,01	2,03
Imposto de Renda Retido na Fonte	2,49	3,20	3,21	3,18	2,96	3,07	3,06	2,95	3,19	2,85	2,70	2,99	2,98	2,94
Rendimentos do Trabalho	1,41	1,54	1,52	1,55	1,62	1,66	1,65	1,63	1,79	1,61	1,59	1,66	1,71	1,68
Rendimentos de Capital	0,73	1,12	1,11	1,12	0,88	0,92	0,90	0,82	0,86	0,71	0,64	0,83	0,75	0,74
Remessas para o Exterior	0,18	0,33	0,36	0,33	0,29	0,29	0,31	0,30	0,33	0,33	0,30	0,32	0,33	0,34
Outros Rendim.	0,17	0,21	0,22	0,17	0,17	0,20	0,20	0,19	0,21	0,20	0,17	0,18	0,19	0,19
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)														
	1,81	1,50	1,34	1,16	1,17	1,23	1,19	1,30	1,37	0,95	1,06	1,14	1,04	1,01
Fumo	0,31	0,17	0,13	0,12	0,12	0,11	0,10	0,11	0,11	0,10	0,10	0,09	0,09	0,10
Bebidas	0,21	0,15	0,12	0,11	0,10	0,11	0,11	0,10	0,08	0,07	0,06	0,07	0,07	0,07
Automóveis	0,10	0,17	0,18	0,14	0,15	0,17	0,18	0,20	0,21	0,06	0,15	0,17	0,09	0,07
Vinculado à Importação	0,40	0,38	0,33	0,27	0,27	0,25	0,26	0,30	0,36	0,26	0,30	0,33	0,36	0,34
Outros	0,78	0,62	0,58	0,52	0,53	0,59	0,54	0,60	0,60	0,45	0,45	0,48	0,42	0,42
IOF - Imposto sobre Operações Financeiras														
	0,39	0,32	0,27	0,26	0,27	0,28	0,29	0,30	0,70	0,59	0,71	0,77	0,70	0,66
COFINS - Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social														
	2,06	3,38	3,54	3,48	4,01	4,08	3,86	3,95	4,18	3,64	3,71	3,83	3,97	3,99
CSLL - Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido														
	0,81	0,77	0,90	0,98	1,03	1,22	1,19	1,33	1,52	1,37	1,22	1,41	1,31	1,29
PIS/Pasep - Programa de Integração Social														
	0,84	0,88	0,87	1,02	1,01	1,03	1,02	1,03	1,09	0,98	0,94	0,89	1,01	1,05
Imposto sobre Importação														
	0,60	0,68	0,54	0,48	0,47	0,42	0,42	0,47	0,60	0,50	0,56	0,65	0,71	0,72
CPMF - Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira														
	0,21	1,17	1,38	1,36	1,36	1,36	1,35	1,40	0,04	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00
CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico														
	0,00	0,12	0,49	0,44	0,39	0,36	0,33	0,31	0,21	0,15	0,21	0,22	0,06	0,03
Outras Fontes de Receita														
	1,32	1,28	1,31	1,40	1,41	0,92	1,03	1,03	1,14	1,27	1,28	1,35	0,88	0,80
Subtotal	12,20	15,19	16,44	16,01	16,36	16,71	16,47	17,28	17,48	15,36	15,20	16,28	15,68	15,51
Receita Previdenciária														
	N/D	5,10	5,15	5,10	5,21	5,40	5,62	5,92	6,25	6,20	6,24	6,56	6,87	6,87
Total Geral	1,32	15,46	21,59	21,12	21,57	22,11	22,08	23,21	23,73	21,56	21,44	22,84	22,55	22,38
Carga Tributária	28,70	31,40	32,35	31,90	32,82	33,80	34,10	34,70	34,90					

Fonte: Receita Federal e IBGE

Meta Fiscal entre 2002 e 2008: durante esse período, a economia brasileira contou com condições externas favoráveis: liquidez internacional, a China crescendo em ritmo acelerado, alta de preços internacionais de *commodities*. Esses fatores contribuíram para o aumento da produção interna e, consequentemente, impulsionou a arrecadação federal (ver Tabela 1) e ajudou o governo a controlar a contas públicas.

O forte incremento da carga tributária foi ocasionada pelo aumento da Cofins em 2004, que teve um aumento de 53 pontos percentuais entre 2003 e 2004. Também merece destaque a participação do IR, CPMF e CSLL, que apresentaram evolução crescente no período analisado. Com relação aos Estados e Municípios, a melhora do superávit primário esteve associada pela melhora da arrecadação com ICMS, que superou 8% do PIB no período analisado. Outro grande fator que favoreceu a consolidação fiscal foi a participação da Petrobras (Gráfico 6).

Gráfico 6. Contribuição da Petrobras na geração de superávit fiscal



Obs.: a Petrobras contribuiu, em média, com 55 pontos do superávit primário gerado pelo governo entre jan/03 e abr/09, quando deixou de fazer parte da meta fiscal.

Fonte: Banco Central do Brasil. Gráfico elaborado pelo autor.

Do lado das despesas, pode-se observar (Tabela 2) uma elevação dos gastos públicos com previdência, dada a vinculação do reajuste do salário mínimo ao crescimento do PIB acrescido do IPCA, e das despesas de custeio com o aumento da contratação pública.

Tabela 2. Receitas e Despesas do Governo Federal

Período	Pessoal e Encargos Sociais		Previdência		Investimento		Despesas de Custeio		Despesas Totais		Receitas Totais	
	em R\$ milhões	% PIB	em R\$ milhões	% PIB	em R\$ milhões	% PIB	em R\$ milhões	% PIB	em R\$ milhões	% PIB	em R\$ milhões	% PIB
2002	71.091	4,12%	88.027	5,10%	12.682	0,73%	59.199	3,43%	232.340	15,72%	248.602	16,82%
2003	75.842	4,46%	107.135	6,17%	11.039	0,64%	61.413	3,54%	257.350	15,14%	274.933	16,17%
2004	83.656	4,31%	125.751	6,19%	13.969	0,69%	77.119	3,79%	302.717	15,59%	324.614	16,72%
2005	112.665	5,25%	146.010	6,79%	16.495	0,77%	94.627	4,40%	351.765	16,38%	378.547	17,63%
2006	105.496	4,45%	165.585	6,84%	17.481	0,72%	110.836	4,58%	401.977	16,96%	418.416	17,66%
2007	116.372	4,37%	185.293	6,64%	22.109	0,79%	129.184	4,63%	455.618	17,12%	477.142	17,93%
2008	130.829	4,31%	199.562	6,46%	28.269	0,92%	135.767	4,39%	497.901	16,42%	551.344	18,18%
2009	151.653	4,68%	224.876	7,09%	34.137	1,08%	176.483	5,56%	572.184	17,66%	555.054	17,13%

Fonte: Banco Central do Brasil.

O serviço da dívida em função dos juros elevados também foi outro fator que pressionou as contas públicas. Conforme analisado, o governo conseguiu gerar superávit primário e controlar as contas públicas em função da geração de receita e não em função da redução das despesas. Em consequência da Crise de 2008, as receitas cresceram em um ritmo menor que as despesas, o que comprometeu a geração de superávit primário nos anos seguintes, forçando o governo a utilizar ajustes contábeis pouco usuais para controlar as contas públicas.

Ajuste Fiscal entre 2009 e 2013: a partir de 2009, através de artifícios contábeis, o governo utilizou as empresas estatais (Petrobras, BNDES e Bancos Públicos) e os recursos do Fundo Soberano para atingir sua meta fiscal. Velloso e Mendes (2011, p. 11) explicam que quando a Petrobras foi excluída do conceito de setor público para fins de apuração das estatísticas fiscais, em abril de 2009, o governo lançou mão da Estatal para gerar receita primária, porém, o Tesouro emitiu título público, cerca de R\$ 43 bilhões (1,1% do PIB), que foram utilizados para capitalizar a Petrobras. A Estatal usou os recursos oriundos dos títulos públicos do Tesouro para comprar direitos de exploração de petróleo no pré-sal. O governo considerou essa operação como uma entrada de caixa de R\$ 75 bilhões (2,0% do PIB), o que

Tabela 3. Resultado Primário do Governo Central entre 2008 e 2012

Discriminação	2008		2009		2010		2011		2012	
	R\$ Milhões	% PIB								
1. RECEITA TOTAL	716.658,4	23,6%	739.304,5	22,8%	919.773,3	24,4%	990.406,1	23,9%	1.062.206,3	24,1%
Receitas do Tesouro Nacional	551.343,8	18,2%	555.053,8	17,1%	705.297,4	18,7%	741.296,7	17,9%	783.439,3	17,8%
Receita Bruta	564.732,6	18,6%	569.846,0	17,6%	719.530,9	19,1%	757.428,7	18,3%	802.830,6	18,2%
Impostos	269.274,5	8,9%	258.170,3	8,0%	296.455,4	7,9%	355.892,6	8,6%	372.665,7	8,5%
Contribuições	215.427,1	7,1%	212.514,0	6,6%	249.829,5	6,6%	285.659,5	6,9%	304.504,9	6,9%
Demais ²	80.030,9	2,6%	99.161,7	3,1%	173.246,1	4,6%	115.876,7	2,8%	125.660,0	2,9%
d/q Cessão Onerosa Exploração Petróleo					74.807,6	2,0%	0,0	-	0,0	-
(-) Restituições	-13.387,7	-0,4%	-14.737,4	-0,5%	-14.134,9	-0,4%	-15.858,2	-0,4%	-19.249,1	-0,4%
(-) Incentivos Fiscais	-1,1	0,0%	-54,8	0,0%	-98,6	0,0%	-273,9	0,0%	-142,2	0,0%
Receitas da Previdência Social	163.355,3	5,4%	182.008,4	5,6%	211.968,4	5,6%	245.891,9	5,9%	275.764,7	6,3%
Receitas da Previdência Social - Urbano ³	158.382,8	5,2%	177.444,3	5,5%	207.154,0	5,5%	240.535,9	5,8%	270.001,6	6,1%
Receitas da Previdência Social - Rural ³	4.972,5	0,2%	4.564,1	0,1%	4.814,4	0,1%	5.356,0	0,1%	5.763,1	0,1%
Receitas do Banco Central	1.959,3	0,1%	2.242,2	0,1%	2.507,5	0,1%	3.217,4	0,1%	3.002,3	0,1%
2. TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS E MUNICÍPIOS	133.075,5	4,4%	127.683,8	3,9%	140.678,3	3,7%	172.483,3	4,2%	181.376,8	4,1%
Transferências Constitucionais (IPI, IR e outras)	101.880,6	3,4%	97.560,6	3,0%	105.744,4	2,8%	130.171,8	3,1%	133.911,8	3,0%
Lei Complementar 87/ Lei Complementar 115 ⁴	5.216,1	0,2%	3.900,0	0,1%	3.900,0	0,1%	3.900,0	0,1%	3.900,0	0,1%
Transferências da Cide - Combustíveis	1.578,9	0,1%	962,4	0,0%	1.775,7	0,0%	2.109,7	0,1%	1.117,9	0,0%
Demais Transferências	24.399,9	0,8%	25.260,8	0,8%	29.258,2	0,8%	36.301,8	0,9%	42.447,1	1,0%
3. RECEITA LÍQUIDA TOTAL (1-2)	583.582,9	19,2%	611.620,7	18,9%	779.095,0	20,7%	817.922,8	19,7%	880.829,5	20,0%
4. DESPESA TOTAL	497.900,5	16,4%	572.184,3	17,7%	700.322,1	18,6%	724.398,2	17,5%	804.700,8	18,3%
Despesas do Tesouro Nacional	295.907,2	9,8%	344.436,1	10,6%	442.436,2	11,7%	439.191,0	10,6%	484.356,5	11,0%
Pessoal e Encargos Sociais ²	130.829,1	4,3%	151.652,8	4,7%	166.486,4	4,4%	179.277,0	4,3%	186.097,5	4,2%
Custeio e Capital	164.035,5	5,4%	191.603,8	5,9%	274.707,8	7,3%	257.778,2	6,2%	295.942,1	6,7%
Despesa do FAT	21.026,4	0,7%	27.433,0	0,8%	30.310,7	0,8%	34.660,0	0,8%	39.330,3	0,9%
Abono e Seguro Desemprego	20.411,4	0,7%	26.927,1	0,8%	29.808,7	0,8%	34.173,4	0,8%	38.878,9	0,9%
Demais Despesas do FAT	615,1	0,0%	506,0	0,0%	502,0	0,0%	486,5	0,0%	451,4	0,0%
Subsídios e Subvenções Econômicas ⁵	5.979,8	0,2%	5.189,8	0,2%	8.039,0	0,2%	10.517,4	0,3%	11.005,6	0,2%
Operações Oficiais de Crédito e Reordenamento de Passivos	3.305,9	0,1%	2.356,8	0,1%	4.777,1	0,1%	6.736,1	0,2%	6.982,0	0,2%
Despesas com Subvenções aos Fundos Regionais	2.674,0	0,1%	2.833,0	0,1%	3.261,9	0,1%	3.781,3	0,1%	4.023,6	0,1%
Benefícios Assistenciais (LOAS e RMV) ⁶	16.036,2	0,5%	18.946,0	0,6%	22.234,2	0,6%	24.904,8	0,6%	29.207,4	0,7%
Capitalização da Petrobras					42.927,8	1,1%	-	-	0,0	-
Outras Despesas de Custeio e Capital	120.993,1	4,0%	140.034,9	4,3%	171.196,1	4,5%	187.696,1	4,5%	216.398,7	4,9%
Outras Despesas de Custeio	92.887,3	3,1%	106.026,6	3,3%	126.454,9	3,4%	135.065,4	3,3%	156.949,9	3,6%
Outras Despesas de Capital ⁷	28.105,8	0,9%	34.008,3	1,0%	44.741,2	1,2%	52.630,7	1,3%	59.448,8	1,4%
Transferência do Tesouro ao Banco Central	1.042,5	0,0%	1.179,5	0,0%	1.242,0	0,0%	2.135,7	0,1%	2.316,9	0,1%

Discriminação	2008		2009		2010		2011		2012	
	R\$ Milhões	% PIB								
Benefícios Previdenciários	199.562,0	6,6%	224.876,4	6,9%	254.858,6	6,8%	281.438,2	6,8%	316.589,5	7,2%
Benefícios Previdenciários - Urbano ³	159.652,1	5,3%	175.831,8	5,4%	198.769,5	5,3%	220.003,3	5,3%	245.454,2	5,6%
Benefícios Previdenciários - Rural ³	39.910,0	1,3%	49.044,6	1,5%	56.089,1	1,5%	61.434,9	1,5%	71.135,4	1,6%
Despesas do Banco Central	2.431,3	0,1%	2.871,8	0,1%	3.027,4	0,1%	3.769,0	0,1%	3.754,8	0,1%
5. FUNDO SOBERANO DO BRASIL - FSB ⁴	-14.244,0	-0,5%	-	-	-	-	-	-	12.400,0	0,3%
6. RESULTADO PRIMÁRIO GOVERNO CENTRAL (3 - 4 + 5)	71.438,4	2,4%	39.436,4	1,2%	78.772,9	2,1%	93.524,6	2,3%	88.528,8	2,0%
Tesouro Nacional	108.117,1	3,6%	82.933,9	2,6%	122.182,9	3,2%	129.622,4	3,1%	130.106,0	3,0%
Previdência Social (RGPS) ⁵	-36.206,7	-1,2%	-42.867,9	-1,3%	-42.890,2	-1,1%	-35.546,3	-0,9%	-40.824,8	-0,9%
Previdência Social (RGPS) - Urbano ³	-1.269,3	0,0%	1.612,5	0,0%	8.384,5	0,2%	20.532,6	0,5%	24.547,4	0,6%
Previdência Social (RGPS) - Rural ³	-34.937,5	-1,2%	-44.480,5	-1,4%	-51.274,6	-1,4%	-56.078,8	-1,4%	-65.372,2	-1,5%
Banco Central¹⁰	-472,0	0,0%	-629,6	0,0%	-519,9	0,0%	-551,6	0,0%	-752,4	0,0%
7. AJUSTE METODOLÓGICO ¹¹	1.229,2	0,0%	1.373,1	0,0%	1.357,9	0,0%	1.137,9	0,0%	1.313,8	0,0%
8. DISCREPÂNCIA ESTATÍSTICA	-1.359,6	0,0%	1.633,7	0,1%	-1.407,5	0,0%	-1.627,0	0,0%	-3.756,5	-0,1%
9. RESULTADO PRIMÁRIO DO GOVERNO CENTRAL (6 + 7 + 8)	71.307,9	2,4%	42.443,2	1,3%	78.723,3	2,1%	93.035,5	2,2%	86.086,0	2,0%
10. JUROS NOMINAIS ¹²	-96.198,7	-3,2%	-149.806,4	-4,6%	-124.508,7	-3,3%	-180.553,1	-4,4%	-147.267,6	-3,3%
11. RESULTADO NOMINAL DO GOVERNO CENTRAL (9 + 10) ¹²	-24.890,8	-0,8%	-107.363,2	-3,3%	-45.785,5	-1,2%	-87.517,6	-2,1%	-61.181,7	-1,4%
Memo:										0,0
Parcela patronal da CPSS ²	9.441,3	0,3%	10.952,9	0,3%	12.251,3	0,3%	13.319,4	0,3%	13.490,9	0,3%
RMV ⁶	1.948,8	0,1%	1.875,7	0,1%	1.854,4	0,0%	1.763,4	0,0%	1.772,4	0,0%
PIB Nominal ¹³	3.032.203,0		-3.239.404,0		-3.770.084,9		-4.143.013,3		-4.402.537,1	

Obs.: Dados sujeitos a alteração.

¹ Apurado pelo conceito de "pagamento efetivo", que corresponde ao valor do saque efetuado na Conta Única.

A partir de 01/03/2012, inclui recursos de complementação do FGTS e despesas realizadas com recursos dessa contribuição, conforme previsto na Portaria

² Exclui da receita da Contribuição para o Plano da Seguridade Social (CPSS) e da despesa de pessoal a parcela patronal da CPSS do servidor público federal, sem efeitos no resultado primário consolidado.

³ Fonte: Ministério da Previdência Social. A apuração do resultado do RGPS por clientela urbana e rural é realizada pelo Min. da Previdência Social segundo metodologia própria.

⁴ Lei Complementar nº 87/1996 (até 2003) e Auxílio Financeiro a Estados decorrente da Lei Complementar nº 115/2002 (de 2003 a 2006).

⁵ Inclui despesas com subvenções aos fundos regionais e, a partir de 2005, despesas com reordenamento de passivos.

⁶ Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e Renda Mensal Vitalícia (RMV) são benefícios assistenciais pagos pelo Governo Central.

⁷ Apurado pelo conceito de "Despesas pagas", que corresponde aos valores das ordens bancárias emitidas no Siafi após a liquidação dos empenhos. Inclui Ordens Bancárias do último dia do ano anterior, com impacto no caixa no ano de referência. Exclui Orden

⁸ Despesa correspondente a integralização de cotas do FSB no Fundo Fiscal de Investimento e Estabilização - FFIIE, conforme previsto na Lei nº 11.887/2008, na MP nº 513/2010 e no Decreto nº 6.713/2008.

⁹ Receita de contribuições menos benefícios previdenciários.

¹⁰ Despesas administrativas líquidas de receitas próprias (incluir transferência do Tesouro Nacional).

¹¹ Recursos transitórios referentes à amortização de contratos de Itaipu com o Tesouro Nacional.

¹² Pelo critério "abaixo-da-linha", sem desvalorização cambial. Fonte: Banco Central do Brasil.

¹³ Fonte: Banco Central do Brasil

gerou um superávit primário equivalente a 0,9% do PIB em 2010. Ou seja, o governo aumentou o resultado primário com uma expansão da dívida pública. Em 2012, o mesmo esquema foi feito com a utilização dos recursos do Fundo Soberano que rendeu um superávit primário de 0,3% do PIB (vide tabela 3).

Outro artifício contábil feito pelo governo foi a postergação de despesas dos restos a pagar (Tabela 4). Em 2009, Velloso e Mendes (2011) chegaram à conclusão que cerca de 32% do resultado primário (equivalente a 0,3% do PIB) se deveu à prática de empurrar despesas para pagamento nos anos seguintes⁷.

Tabela 4. Resultado Primário Ajustado por Restos a Pagar (em % do PIB)

Período	Superávit primário no conceito de caixa	Fator de ajuste Competência - Caixa	Superávit Primário no Conceito de Competência	% do Superávit de Caixa decorrente de Restos a Pagar
	(A)	(B)	(C) = (A) + (B)	(D) = - (B) / (C)
2008	2,36%	-0,34%	2,01%	17%
2009	1,24%	-0,30%	0,93%	32%
2010	1,25%	-0,22%	1,02%	22%

Fonte: VELLOSO e MENDES (2011:12)

Notas: (a) exclui restos a pagar cancelados. (b) em 2010, exclui 0,9% do PIB referente a capitalização da Petrobras

Um quarto ajuste contábil (Tabela 5) feito com a utilização dos Bancos Públicos, no qual o Tesouro emite dívida para capitalizar os bancos públicos ou para efetuar repasses para o BNDES, em troca, o governo recebe dividendo.

Pastore (2012) explica que como os repasses ao BNDES são ativos líquidos, eles podem ser deduzidos da Dívida Bruta, gerando o conceito de Dívida Líquida, que é a variável observada pelos analistas para aferir a solvência do governo. O problema é que o governo emite dívida pagando taxa Selic, repassa os recursos para o BNDES e recebe Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP, que rendem 5,0% a.a., abaixo da Selic.

⁷ A coluna (A) da Tabela 3 mostra o valor oficial do resultado primário divulgado pelo Tesouro e a coluna (B) mostra a despesa contratada, cujo pagamento foi postergado para o exercício posterior, por meio da geração de restos a pagar. A coluna (C) estima o resultado primário sem essas despesas e a coluna (D) calcula o percentual do resultado primário que decorreu da postergação da despesa.

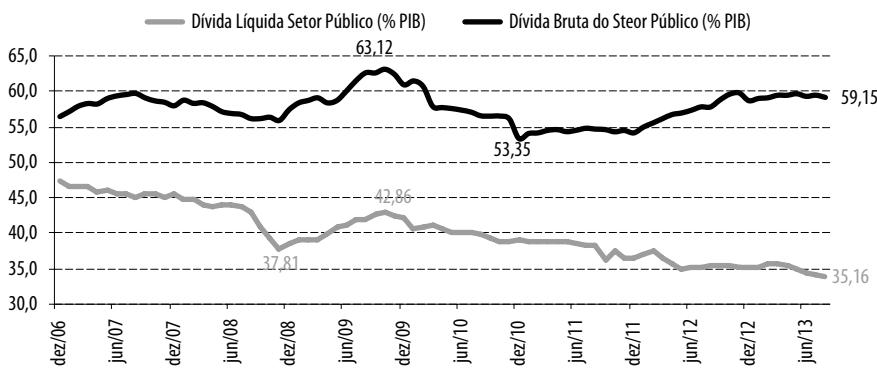
Tabela 5. Dividendos pagos ao Tesouro

Discriminação	2008		2009		2010		2011		2012	
	R\$ Milhões	% PIB								
DIVIDENDOS	13.363,8	0,44%	26.683,0	0,82%	22.414,5	0,59%	19.962,4	0,48%	28.019,0	0,64%
Banco do Brasil	1.798,2	0,06%	2.277,0	0,07%	3.277,9	0,09%	2.621,0	0,06%	2.970,4	0,07%
BNB	170,7	0,01%	137,3	0,00%	299,2	0,01%	240,4	0,01%	122,7	0,00%
BNDES	6.016,5	0,20%	10.950,1	0,34%	10.125,3	0,27%	6.904,7	0,17%	12.937,8	0,29%
Caixa	2.124,6	0,07%	2.565,3	0,08%	3.940,0	0,10%	3.679,6	0,09%	7.700,0	0,17%
Correios	403,1	0,01%	392,6	0,01%	57,8	0,00%	1.743,0	0,04%	825,0	0,02%
Eletrobrás	263,1	0,01%	4.315,2	0,13%	657,7	0,02%	500,6	0,01%	725,0	0,02%
IRB	86,0	0,00%	207,0	0,01%	114,8	0,00%	141,0	0,00%	149,4	0,00%
Petrobras	2.170,8	0,07%	5.333,9	0,16%	3.222,1	0,09%	3.321,3	0,08%	1.886,6	0,04%
Demais	330,8	0,01%	504,6	0,02%	719,6	0,02%	810,8	0,02%	702,3	0,02%

1 Apurado pelo conceito de caixa, que corresponde ao ingresso efetivo na Conta Única.

2 Fonte: Banco Central.

O repasse feito entre o governo e os bancos públicos se por um lado elevam a relação Dívida Bruta/PIB, em função da emissão de dívida por parte do Tesouro, por outro lado, reduz a relação Dívida Líquida/PIB por considerar o recebimento de dividendos (Gráfico 7).

Gráfico 7. Dívida Líquida vs Dívida Bruta

Fonte: Banco Central do Brasil.

A utilização dos instrumentos de ajustes contábeis para gerar superávit e controlar a dívida pública acaba reduzindo a transparência da capacidade de solvência do governo e gera incertezas aos investidores na hora de investir.

tir. Além disso, vai ao desencontro do que estabelece a Lei de Responsabilidade Fiscal e do Modelo ESM, no qual defendem que para cada despesa deve haver uma receita correspondente. Talvez fosse mais benéfico para a economia reduzir a Meta Fiscal. Mas, por enquanto, fica a dúvida de qual será o mecanismo a ser utilizado pelo governo para cumprir a meta fiscal de 2,15% neste ano.

Após analisado a situação fiscal do governo, a próxima seção irá abordar o último pilar do Tripé de Sustentação da Economia brasileira: a Meta de Inflação.

4. SISTEMA DE METAS DE INFLAÇÃO: ENTRE 2000 E 2013

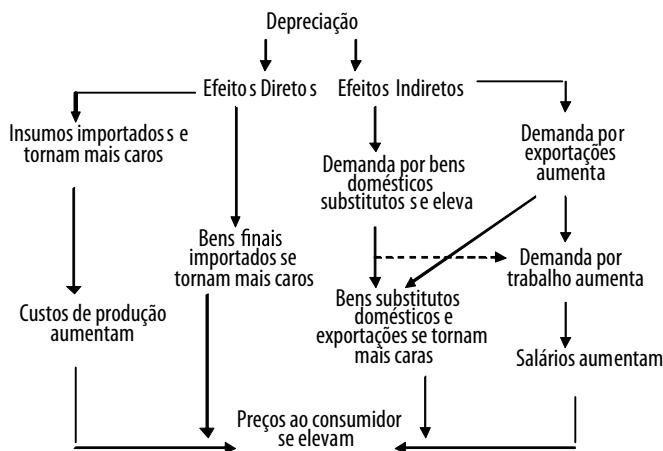
No Brasil, o sistema de Metas de Inflação começou em 1999, em substituição ao sistema de âncora cambial, e o *modus operandi*, segundo Serrano (2010) e Arestis, Paula e Ferrari-Filho (2009), foi baseado em algumas premissas: a) a estabilidade de preços devia ser obtida a partir de três objetivos: credibilidade, flexibilidade e legitimidade, para isso o Banco Central deveria divulgar o Relatório Trimestral de Inflação; b) o núcleo de inflação ou tendência da inflação é resultado de choques de demanda; c) a política monetária é o principal instrumento de controle inflacionário e deve ser conduzida por um Banco Central independente; d) a taxa de juros é operada com o objetivo de controlar a inflação; e e) alguma variação na taxa de câmbio ocorre como um efeito colateral das mudanças na taxa de juros, através do diferencial de juros interno e externo.

Serrano (2010, p. 68) explica que, dado que o núcleo da inflação brasileira é de custos, as variações na taxa de juros afetam a taxa de câmbio, que por sua vez, afetam os custos e, posteriormente, os preços de todos os setores da economia, sendo que o nível de repasse cambial depende do conjunto de preços domésticos analisados.

Conforme a Ilustração 2, o efeito direto do repasse da variação cambial ocorre por meio da alteração dos preços internos de bens finais importados e da variação dos custos de produção de setores que utilizam insumos

importados direta ou indiretamente. Nesse contexto, o que se observou ao longo dos anos 2000 foi que o principal controle da inflação ocorreu via elevação da taxa de juros.

Ilustração 2. Repasse Cambial na inflação



Fonte: Figueiredo e Gouvea (2011, p. 139).

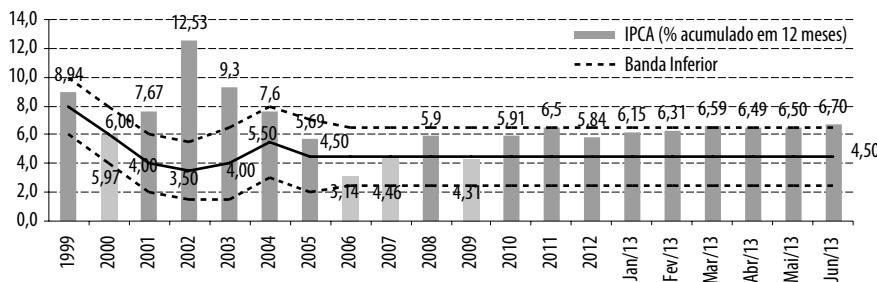
Assim, uma desvalorização cambial teria como efeito direto um aumento dos preços ao consumidor via insumos importados e bens importados mais caros. Nesse caso, o grau de repasse cambial aos preços ao consumidor depende da participação de insumos importados na estrutura de produção de bens de consumo final e da parcela da cesta do consumidor representativo constituída por bens importados. Figueiredo e Gouvea (2011, p. 152) também identificaram que entre os grupos que compõem o índice de preços ao consumidor, o Grupo dos Alimentos é o que possui o menor grau de rigidez, ou seja, uma depreciação na moeda deverá impactar os preços dos alimentos no prazo de um mês.

Outro fator, não mencionado na Ilustração 2 (pág. 17), mas que vem sendo considerado importante para explicar alterações no repasse cambial tanto nos efeitos diretos quanto indiretos é o grau de abertura da economia. Com a ampliação do grau de internacionalização da indústria brasileira re-

sultante das reformas estruturais implantadas nos anos 1990, vários setores da indústria de transformação apresentaram aumento da participação de insumos importados. Tais alterações tenderiam a tornar os preços domésticos mais sensíveis a alterações na taxa de câmbio.

Examinando o Gráfico 8, é notável que a inflação no Brasil só permaneceu abaixo do Centro da Meta apenas em quatro ocasiões (2000, 2006, 2007 e 2009), o que gera crítica no que diz respeito à eficiência da condução das políticas adotadas pelo governo para manter a inflação no centro da Meta estabelecida.

Gráfico 8. Evolução do IPCA vs Meta de Inflação



Fonte: Bloomberg.

Durante o período de 1999 e 2009, o governo seguiu à risca as premissas que regem o sistema de Metas de Inflação, ou seja, o Banco Central atuou de forma independente, transparente e elevou os juros quando necessário para controlar as pressões inflacionárias. Porém, a partir de meados de 2010, visando estimular o crescimento, o governo optou por utilizar a combinação de política monetária e medidas macroprudenciais, tais como: redução de impostos para os setores de automóveis, construção, móveis e linha branca; desoneração dos produtos que compõem a cesta básica; desoneração da folha de pagamento de alguns setores econômicos e desoneração do setor de energia.

A questão é que essas medidas foram adotadas em detrimento de outra. Por exemplo, a elevação de preços dos combustíveis em 2012 foi compensada pela redução da alíquota da CIDE. Já em 2013, o reajuste dos com-

bustíveis foi possível por que o governo desonerou os preços de energia elétrica, os produtos que compõem a cesta básica e a folha de pagamento de alguns setores da economia. Para compensar a redução do preço de eletricidade, o Tesouro foi autorizado a vender títulos públicos para cobrir despesas adicionais com os subsídios na conta de luz.

Outro exemplo mais recente foi a autorização do reajuste dos transportes públicos em São Paulo, sendo que, em contrapartida, o Tesouro deixará de cobrar PIS e Cofins das empresas de transporte público naquela região.

Além disso, os bancos públicos foram incentivados a conceder empréstimos subsidiados, o que reduz o poder de atuação da política monetária, estimula o consumo e eleva o nível de endividamento das famílias. Para finalizar, o reajuste do salário mínimo, que é indexado ao crescimento do PIB mais IPCA, sobe acima da produtividade do trabalhador e gera pressões inflacionárias, principalmente, no setor de serviços. Não bastasse as medidas de estímulos, a safra de grãos dos EUA foi afetada pelas adversidades climáticas em 2012, pressionando os preços dos alimentos. Sakate (2013) defende que a concessão de estímulos eleva o consumo interno em um ritmo superior à da oferta de produtos, pressionando os preços dos bens e serviços.

Segundo os princípios do Modelo ESM é aceitável que sejam adotadas medidas para fortalecer o setor produtivo, mas, essas medidas devem ser adotadas visando o longo prazo, de modo que não gere desequilíbrios econômicos. Em princípio, as desonerações feitas pelo governo brasileiro foram boas e necessárias para reduzir o peso da carga tributária, atualmente em torno de 35% do PIB, porém, a forma como foi feita acabou gerando pressões inflacionárias e afastou o bom investidor, contrariando o Princípio de Subsidiariedade do Modelo ESM. Além disso, em vez de controlar a inflação de maneira estrutural com a elevação dos juros, o atual modelo recorreu a medidas que postergam a alta de preços e que levam o Tesouro à renúncia fiscal, abrindo mão de receita e consequentemente deteriorando as contas públicas. O fato de o Banco Central aceitar um nível mais elevado de inflação, que acaba reduzindo o poder de compra das famílias, é outro fator que contraria as diretrizes do Modelo ESM.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo está correto ao considerar que a tributação elevada, os juros altos e o câmbio apreciado são os fatores que impedem a decisão do investidor. Porém, o governo peca na condução das políticas adotadas: expandir o crédito público subsidiado pelo Tesouro e lastreado em emissão de títulos públicos, desonerações setoriais, intervenção demasiada no câmbio e expansão dos gastos públicos. Teoricamente, a expansão da participação do Estado na economia gera efeito denominado *crowding out*, ou seja, um Estado grande acaba expulsando os investimentos por ocupar espaço elevado na economia, pressionar a demanda e prejudicar a decisão do investimento privado. Nesse sentido, a participação do Estado na economia brasileira tem colocado em cheque os pilares de sustentação que mantiveram a estabilidade econômica adquirida ao longo dos anos 2000 (vide Tabela 6).

Países como o Brasil, com déficit externo elevado, fragilidade fiscal, inflação elevada e baixo ritmo de crescimento devem ficar vulneráveis aos choques externos e crises de desconfiança.

Tabela 6. Vulnerabilidade de alguns países emergentes (2º Trim/13)

País	Contas externas % do PIB	Déficit nominal % do PIB	Crescimento do PIB % anual no 2º trim/2013	Inflação ao consumidor acumulado em 12 meses	Reservas internacionais em US\$ bilhões
Brasil	-3,43	,0	3,36	,1	373,2
Rússia	3,00	,3	2,16	,5	480,0
Índia	-5,14	,4	4,49	,8	250,5
Turquia	-5,91	,8	3,08	,2	108,6
Indonésia	-2,80	,1	5,88	,8	92,7
África do Sul	-5,84	,6	2,06	,3	39,4

Fonte: Bloomberg.

Porém, enquanto os principais Bancos Centrais mantiverem seus programas de estímulos econômicos, fornecendo liquidez aos mercados internacionais, e a Crise de Dívida na Zona do Euro permanecer em foco, o fluxo de capital deve continuar positivo para o Brasil e ser suficiente para evitar crise.

Resta saber como a economia brasileira irá reagir quando as autoridades americanas iniciarem o processo de retirada do programa de estímulos econômicos, que provavelmente deve ocorrer no final de 2013 e início de 2014.

Wellington Gomes Lucas | Mestre em Economia formado pela PUC/SP com MBA em Finanças pela UFRJ. Trabalhou na área de Gestão de Risco do Banco Bradesco e do Bradesco Asset Management entre o período 1998 e 2005. Desde 2006, trabalha na Mesa de Operações Financeiras da Petrobras.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMEIDA, Guilherme Ribeiro. *Uma análise empírica do spread das companhias do setor de óleo e gás*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, FGV/EPGE, 2010.
- ARESTIS, Philip; PAULA, Luiz Fernando; FERRARI-FILHO, Fernando. *A nova política monetária: uma análise do regime de metas de inflação no Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas, vol. 18, nº 1(35), p. 1-30, abril/2009.
- BIS - Bank ok Internacional Settlement. *Foreign exchange market intervention in emerging markets: motives, techniques and implications*. BIS Paper. Basle: Bank ok Internacional Settlement, n.24, may-2005.
- BRUNNERMEIER, Markus K. Deciphering the Liquidity and Credit Crunch 2007-2008. *Journal of Economic Perspectives*, 23(1), p. 77-100, 2009.
- FIGUEIREDO, Francisco M. Rodrigues; GOUVEA, Solange. *Repasso Cambial para a Inflação: o papel da rigidez de preços*. In: *Dez anos de Metas para a Inflação no Brasil: 1999-2009*. Brasília: Banco Central do Brasil, Cap. IV, p. 127-168, 2011.
- GIAMBIAGI, Fabio. *A política fiscal do Governo Lula em perspectiva histórica: qual é o limite para o aumento do gasto público?* Planejamento e Políticas Públicas. São Paulo: IPEA, 2009.
- GIUBERTI, Ana Carolina. *Instituições Orçamentárias e Política Fiscal no Brasil: Governo Federal – 1965 a 2010*. Tese Doutorado. São Paulo: FEA-USP, 2012.
- HERZOG, Bodo. *60 anos de Economia Social de Mercado*: ontem, hoje e o caminho de amanhã. In: *Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Cadernos Adenauer nº 3, p. 19-36, nov.2009.
- LUCAS, Wellington Gomes. *Brasil: as crises financeiras e o controle de capital na década de 1990*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, PUC-SP, 2005.
- _____. *A crise financeira de 2008 e o plano de negócios da Petrobras (2009-2013)*. Trabalho Conclusão do MBA em Finanças. Rio de Janeiro, UFRJ-RJ, 2009.
- PASTORE, Affonso Celso. *A selic e os superávits primários*. Jornal Estado de São Paulo, 11/nov/2012 (<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,a-selic-e-os-superavits-primarios-,958714,0.htm>).
- PAULA, Luiz F. Rodrigues; ALVES JR., Antônio J. *Fragilidade Financeira Externa e os Limites da Política Cambial no Real*. São Paulo, Revista de Economia Política, vol.19, n.1(73), p. 72-93, janeiro-março/1999.

PRATES, Daniela Magalhães. *A gestão do regime de câmbio flutuante nos países emergentes*. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, nº 133, set.2007.

PRATES, Daniela Magalhães; FARHI, Maryse. *A crise financeira internacional, o grau de investimento e a taxa de câmbio do real*. Texto para discussão. IE/UNICAMP, Campinas, nº 164, jun.2009.

RESICO, Marcelo. *Introdução à Economia Social de Mercado*. Konrad-Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro, out.2012.

_____. *A Economia Social de Mercado: uma opção de organização econômica para a América Latina*. In: Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Cadernos Adenauer nº 3, p. 67-84, nov. 2009.

SAKATE, Marcelo. *Entre dois Abismos: Déficits Gêmeos*. Revista Veja: Caderno de Economia, Editora Abril, edição 2323, ano 43, nº 22, p. 80-82, maio/2013.

SILVA, Alzira Rosa Morais; HENNINGS, Katherine; GUTIERREZ, Maria Claudia. *A Comunicação de Política Monetária no Regime de Metas para a Inflação: a experiência brasileira entre 1999 e 2009*. In: Dez anos de Metas para a Inflação no Brasil: 1999-2009. Brasília: Banco Central do Brasil, Cap. VI, p. 227-350, 2011.

VELLOSO, Raul; MENDES, Marcos. *Ajuste Fiscal Inteligente: controlando a inflação e preparando o crescimento de longo prazo*. XXIII Fórum Nacional. INAE-Instituto Nacional de Altos Estudos, Rio de Janeiro, nº 391, maio/2011.

VOGEL, Bernhard. *Economia Social de Mercado e a crise dos bancos*. In: Sair da crise: Economia Social de Mercado e justiça social. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, Cadernos Adenauer nº 3, p. 9-18, nov. 2009.