

# Estado e Políticas Públicas

Leonardo Xavier da Silva  
Organizador

**EAD**  
SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA



  
**UFRGS**  
EDITORA

# Estado e Políticas Públicas



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

Reitor

**Carlos Alexandre Netto**

Vice-Reitor e Pró-Reitor  
de Coordenação Acadêmica

**Rui Vicente Oppermann**

**SECRETARIA DE EDUCAÇÃO  
A DISTÂNCIA**

Secretário

**Sérgio Roberto Kieling Franco**

Vice-Secretário

**Silvestre Novak**

Comitê Editorial

**Lovois de Andrade Miguel**

**Mara Lucia Fernandes Carneiro**

**Silvestre Novak**

**Sílvio Luiz Souza Cunha**

**Sérgio Roberto Kieling Franco,**  
presidente

**EDITORA DA UFRGS**

Diretora

**Sara Viola Rodrigues**

Conselho Editorial

**Alexandre Santos**

**Ana Lígia Lia de Paula Ramos**

**Carlos Alberto Steil**

**Cornelia Eckert**

**Maria do Rocio Fontoura Teixeira**

**Rejane Maria Ribeiro Teixeira**

**Rosa Nívea Pedroso**

**Sergio Schneider**

**Susana Cardoso**

**Tania Mara Galli Fonseca**

**Valéria N. Oliveira Monaretto**

**Sara Viola Rodrigues,** presidente

# Estado e Políticas Públicas

Leonardo Xavier da Silva

Organizador

**EAD** SÉRIE EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

  
**UFRGS**  
EDITORA

  
**SEAD**  
Secretaria de  
Educação a Distância

  
CURSO DE GRADUAÇÃO TECNOLÓGICA  
PLANEJAMENTO E GESTÃO  
PARA O DESENVOLVIMENTO RURAL

© dos Autores  
1ª edição: 2010  
Direitos reservados desta edição:  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa e projeto gráfico: Carla M. Luzzatto  
Revisão: Ignacio Antonio Neis e Sabrina Pereira de Abreu  
Editoração eletrônica: Alexandre Giaparelli Colombo

**Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS**

Coordenador: Luis Alberto Segovia Gonzalez

**Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural**

Coordenação Acadêmica: Lovois de Andrade Miguel

Coordenação Operacional: Eliane Sanguiné

FICHA CATALOGráfICA

---

E79 Estado e políticas públicas / organizado por Leonardo Xavier da Silva ; coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.  
72 p. : il. ; 17,5x25cm

(Série Educação A Distância)

Inclui figuras e referências.

1. Política. 2. Estado – Políticas Públicas. 3. Estado – Macroeconomia – Políticas Públicas. 4. Setor Público – Atividade Econômica. 5. Estado Brasileiro – Políticas Públicas – Agricultura. I. Silva, Leonardo Xavier da. II. Universidade Aberta do Brasil. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural.

CDU 338.2:351(81)

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.  
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0096-1

# SUMÁRIO

PREFÁCIO .....	7
1 – ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: VISÕES LIBERAL, MARXISTA E KEYNESIANA DO MODERNO ESTADO CAPITALISTA .....	9
Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza	
2 – ESTADO, MACROECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA E ESTRUTURA DA ANÁLISE MACROECONÔMICA .....	19
Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza	
3 – O SETOR PÚBLICO NA ATIVIDADE ECONÔMICA .....	35
Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza	
4 – ESTADO BRASILEIRO, POLÍTICAS PÚBLICAS E AGRICULTURA .....	47
Leonardo Xavier da Silva, Marcelino de Souza e Tanice Andreatta	



É inegável a intervenção do Estado nos processos decisórios das sociedades do mundo todo. Através do uso de políticas públicas, os governos influenciam e, muitas vezes, procuram direcionar o comportamento das pessoas, no sentido de, em princípio, garantir o bem comum. As políticas econômicas, por exemplo, são implantadas no cotidiano dos países com o intuito de serem atingidos objetivos como o crescimento econômico, ou o combate à inflação, ou, ainda, a geração de emprego. Tal interferência ocorre como resposta às demandas apresentadas pela sociedade.

Reconhecendo esta realidade referente ao Estado, o projeto pedagógico do curso de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural (PLAGEDER), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), propõe a disciplina **Estado e Políticas Públicas** – DERAD 010, cujo objetivo é capacitar o estudante a compreender a lógica da ação pública, bem como ensiná-lo a operar os instrumentos de política pública na inter-relação entre as várias instâncias de governo, visando ao desenvolvimento local e regional. Dessa forma, com a finalidade de atender às necessidades evidenciadas na estrutura curricular do PLAGEDER, a disciplina DERAD 010 está estruturada em quatro módulos que, neste livro, se transformaram em capítulos. O conteúdo desses capítulos teve na ciência econômica sua principal fonte de argumentação.

No capítulo 1, em função do próprio título da disciplina, é feita a descrição e a interpretação do que é Estado e, a seguir, de suas formas de inserção na sociedade. O período inicial para essa discussão é o século XVIII, quando se constituiu o que se chama de Estado Moderno. As três interpretações de Estado e de suas conseqüentes políticas de intervenção na economia expostas neste capítulo são baseadas, primeiro, na visão liberal (inspirada em Smith), segundo, na visão marxista e, por último, na visão keynesiana.

O capítulo 2 tem como mote, a partir do pressuposto da intervenção do poder público na economia, a descrição das prioridades elencadas pelo Estado, ou seja, os objetivos de política macroeconômica estabelecidos pelo Estado. Nesta perspectiva, são expostos os instrumentos de política macroeconômica empregados para que os objetivos possam ser atingidos, bem como interpretados seus usos, de acordo com a prioridade definida pelo poder público.

O capítulo 3 é estruturado de maneira a ser abordado o setor público e suas formas de participação na atividade econômica. Para tanto, apresenta-se, de início, a evolução da participação do Estado na economia; a seguir, suas funções econômicas e questões tributárias; e, finalmente, a controvérsia relacionada ao orçamento e ao déficit públicos.



O capítulo 4, enfim, traz à evidência questões relativas ao Estado brasileiro, políticas de combate à inflação e transformações econômicas recentes. Na esteira de tal discussão, insere-se o debate da agricultura brasileira, no que tange à sua participação na economia do país e às políticas públicas para a promoção da agricultura. Também é discutida a questão da produção de alimentos e o processo de estabilização dos preços no Brasil. Para encerrar, é feita uma apresentação e uma interpretação do desempenho recente da agricultura brasileira.

Concluindo esta exposição inicial, quero exprimir minha gratidão aos professores Marcelino de Souza e Tanice Andreatta, por terem se encarregado, em diferentes momentos, da organização e da elaboração dos conteúdos e das demais atividades da disciplina. Não tenho dúvida de que a construção da disciplina **Estado e Políticas Públicas** somente se concretizou porque estes educadores despenderam sua competência com esse objetivo.

Finalmente, porém não menos importante, eu gostaria de agradecer a meus prezados colegas que nesta disciplina se empenharam como educadores comprometidos com os estudantes do PLAGEDER e que, nessa missão, assumiram o papel de tutores a distância: Amanda Guareschi, Carlise Porto Schneider Rudnick, Gabriela Spohr, Ieda Cristina Alves Ramos, Lillian Bastian, Raquel Lunardi e Roni Blume. Suas contribuições para a elaboração deste livro-texto, bem como para o andamento da disciplina, a distância ou *in loco*, foram fundamentais para sua conclusão. Os professores encontraram nesses tutores a confiança necessária para exercer as desafiadoras atividades deste curso aberto e a distância.

*O Organizador*

# 1 – ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS: VISÕES LIBERAL, MARXISTA E KEYNESIANA DO MODERNO ESTADO CAPITALISTA

*Leonardo Xavier da Silva<sup>1</sup> e Marcelino de Souza<sup>2</sup>*

## ORIGEM DA VISÃO DE ESTADO E DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO MODERNO

*Leonardo Xavier da Silva*

Estado, concebido de forma pioneira por Maquiavel no século XVI, é referência para o poder político organizado. O Estado moderno, iniciado com o capitalismo e a consequente expansão da economia de mercado, observados a partir da Revolução Industrial na Inglaterra e na Escócia, no século XVIII, difundiu-se por toda a Europa Ocidental no século XIX, chegando à América ainda naquele período. No Brasil, o Estado, como atualmente é conhecido, ganhou contornos mais evidentes com a proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, com os princípios de igualdade, liberdade e políticas públicas direcionadas para a maior parte da sociedade nacional.

Com a expansão econômica e a formação de uma nova forma de produção, estabeleceu-se uma discussão mais ampla sobre o papel que o Estado deveria cumprir perante a sociedade, especialmente no campo econômico. As primeiras visões diziam respeito à intervenção mínima do Estado na economia, pois a liberdade do mercado garantiria a melhoria da vida de toda a sociedade. Esta foi a inspiração para o liberalismo. Tais ideias foram rebatidas por um pensamento que dizia que os mercados eram excludentes e que, por isso, o Estado precisaria intervir, no sentido de acabar com o poder do capital. Manifesta-se, aqui, um argumento que viria ao encontro das propostas marxistas acerca da visão de Estado (PETERSEN et al., 1988). No século XX, após o processo de crescimento da economia capitalista (ou de mercado), e diante de crises periódicas na economia mundial, optou-se por um caminho alternativo, que privilegiasse a iniciativa privada, porém com a intervenção do Estado, com o objetivo de minimizar conjunturas adversas. Interpretações baseadas em Keynes permitiram evidenciar o papel mais importante que o Estado tem na economia. Aceita-se, hoje, consensualmente, que o Estado é participante ativo das

---

1 Doutor em Economia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas (DECON) e do PPG em Desenvolvimento Rural (PGDR) da UFRGS.

2 Doutor em Engenharia Agrícola pela UNICAMP; Professor Adjunto do Departamento de Ciências Econômicas (DECON) e do PPG em Desenvolvimento Rural (PGDR) da UFRGS.

decisões econômicas, tendo sua atuação aumentada de forma a garantir crescimento do emprego, da renda, da estabilidade de preços e, por conseguinte, do bem-estar social, em decorrência da ineficiência do livre mercado.

O objetivo deste capítulo é apresentar os fundamentos das interpretações de Estado a partir das três visões supracitadas, abordadas cronologicamente. Assim sendo, inicia-se a descrição proposta com o chamado Estado moderno, caracterizado conforme exposto nesta apresentação. Discute-se, então, primeiramente, o Estado segundo a lógica liberal, desenvolvida nos séculos XVIII e XIX; em seguida, o Estado segundo a interpretação marxista, cujas ideias se alargaram especialmente na segunda metade do século XIX; e, por fim, princípios que norteiam a ideologia do Estado desde os anos 20 do século passado, ou seja, a concepção keynesiana de Estado. Além disso, são feitos comentários adicionais e outros encaminhamentos relativos ao tema.

## O ESTADO NA VISÃO LIBERAL

*Marcelino de Souza*

O predomínio do liberalismo e de seu principal sustentáculo – o trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado – compreende o período que vai da segunda metade do século XVIII até a terceira década do século XX.

A fundamentação do liberalismo econômico encontra-se nas teses de David Ricardo e, principalmente, de Adam Smith, o qual formula a justificativa econômica para a incessante e necessária busca do interesse individual. Este autor introduz a ideia de que irá apoiar-se e cristalizar-se como um fio condutor da ação do Estado liberal: cada indivíduo, agindo em seu próprio interesse econômico, quando atua junto a uma coletividade de indivíduos, maximiza o bem-estar coletivo. Assim, seu grande postulado é que, agindo de forma livre e ilimitada, o mercado assegura o bem-estar. Ou seja, é a “mão invisível” do mercado livre que regula as relações econômicas e sociais e produz o bem comum (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Os argumentos de Adam Smith baseiam-se na livre iniciativa, ou seja, no *laissez-faire*. O autor defende que a origem da riqueza das nações é o trabalho dos homens (a chamada teoria do valor-trabalho) e que um dos elementos importantes para o aumento da produção é a divisão do trabalho; ou seja, os trabalhadores devem especializar-se na realização de algumas tarefas. A ideia fundamental é que a produtividade decorre da divisão do trabalho e que esta se origina da tendência inata da troca, a qual é estimulada pelos mercados (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Conseqüentemente, seriam necessárias a ampliação dos mercados e as iniciativas privadas para que a produtividade e a riqueza fossem aumentadas.

Essa proposição, ou seja, a do predomínio do mercado como regulador das relações sociais, só pode, no entanto, ser confirmada com a condição de uma suposta

ausência de intervenção do Estado na economia. Segundo a tese liberal, o papel do Estado se limitaria a fornecer a base legal com a qual o mercado pode maximizar os “benefícios aos homens”. Em outras palavras, trata-se, na perspectiva do liberalismo, de um mal necessário. Ao criticar duramente a presença do “Estado mercantilista e intervencionista”, Adam Smith, todavia, não defende sua completa ausência; pelo contrário, destaca a necessidade de um corpo de leis e a ação de um Estado que garanta maior liberdade ao livre mercado.

O antiestatismo presente no pensamento de Adam Smith e em sua apologia do mercado como mecanismo natural de regulação das relações sociais tem suas razões fundamentadas no contexto em que surgiu o liberalismo no século XIX. Neste período da história, havia, na maneira de pensar a economia e a sociedade, um componente nitidamente transformador, que tentava romper com as amarras parasitárias da aristocracia e do clero, do Estado absoluto e de seu poder discricionário. O Estado liberal emergiu contra o Estado absoluto, que restringia as liberdades individuais (HUNT, 2005).

O mercado por si só levaria os indivíduos a encontrar uma finalidade que não estava presente na intenção inicial de Adam Smith. Pois, para este economista, a procura do interesse próprio pelos indivíduos, seu desejo *natural* de melhorar as condições de existência tendem a maximizar o bem-estar coletivo. Assim, o bem-estar se constituiria em um efeito não-intencional da avaréza (HUNT, 2005). Ou seja, conforme Behring e Boschetti (2008), “a loucura das leis humanas” não pode interferir nas leis *naturais* da economia, e, por isso, o papel do Estado se reduz simplesmente a fornecer a base legal para que o mercado livre possa ser o maximizador dos “benefícios aos homens”. Dessa forma, a pressuposição de seu tipo de Estado é, para Adam Smith, o Estado mínimo, controlado fortemente pelos indivíduos que compõem a sociedade civil, onde está localizada a virtude.

## AS FUNÇÕES DO ESTADO NA VISÃO LIBERAL

Adam Smith limita a três as funções do Estado: a defesa contra inimigos externos; a proteção de todo indivíduo de ofensas vindas de indivíduos; e o provimento de obras públicas que não possam ser executadas pela iniciativa privada (SMITH, 1983).

Apresenta-se, a seguir, um resumo dos principais elementos do liberalismo, para permitir um melhor entendimento da *reduzida intervenção do Estado na forma de políticas sociais* (BEHRING; BOSCHETTI, 2008):

► **Predomínio do individualismo.** O sujeito de direito para os liberais é o indivíduo, e não a coletividade, de tal forma que os direitos civis foram os primeiros a serem reconhecidos pelo Estado liberal no século XVIII, requisito fundamental para a instituição da sociedade de classe.

► **O bem-estar individual maximiza o bem-estar coletivo.** É a venda da força de trabalho no mercado que proporciona a cada indivíduo e à sua família o bem-estar social. Dessa maneira, não é papel do Estado garantir bens e serviços públicos para todos; cabe a cada um, individualmente, garantir seu bem-estar, o que acaba conduzindo todos a uma situação de bem-estar.

► **Predomínio da liberdade e da competitividade.** É através da liberdade e da competitividade (formas de autonomia) que os indivíduos decidirão o que é melhor para si e que lutarão por isso. O pensamento liberal considera que a liberdade e a competitividade asseguram igualdade de condições e oportunidades para todos.

► **Naturalização da miséria.** Para os liberais, a miséria é natural e insolúvel; ela é decorrência da imperfeição humana. Ou seja, a miséria é entendida como produto da moral humana, e não como resultado do acesso desigual à riqueza produzida.

► **Predomínio da lei da necessidade.** O pensamento liberal fundamenta-se nas ideias malthusianas para propor que as necessidades humanas básicas não devem ser totalmente satisfeitas, pois sua manutenção é um instrumento eficaz de controle do crescimento populacional e da miséria.

► **Manutenção de um Estado mínimo.** O Estado, para os liberais, deve ter um papel “neutro” de legislador e de árbitro e desenvolver apenas ações complementares ao mercado. A intervenção do Estado deve ocorrer na regulação das relações sociais, garantindo a liberdade individual, a propriedade privada e o livre mercado.

► **As políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício.** As políticas sociais, no Estado liberal, não devem ser garantidas, pois os auxílios sociais levam à reprodução da miséria, diminuem o interesse pelo trabalho e geram acomodação, o que, conseqüentemente, pode se tornar um risco para a sociedade de mercado.

► **A política social deve ser um paliativo.** No pensamento liberal, cabe apenas assegurar ao segmento das crianças, dos idosos e dos deficientes uma assistência mínima, uma vez que a miséria é insolúvel e alguns indivíduos não têm condições de competir no mercado de trabalho. Assim, a forma de redução da pobreza traduz-se nas ações promovidas pela caridade privada.

Com base nestes princípios, que eram defendidos pelos liberais e assumidos pelo Estado capitalista, ao Estado cabia o papel de proteger o direito à vida, à liberdade individual e aos direitos de segurança e de propriedade. Para tanto, esse Estado liberal assumia um caráter policaiesco e repressor, e sua função principal era a não-intervenção na liberdade individual.

O Estado limitava-se a incorporar algumas demandas da classe trabalhadora, ao transformar as reivindicações em poucas e pequenas melhorias em suas condições de vida. Nesse sentido, as primeiras iniciativas em termos de políticas sociais são mais bem compreendidas, não como uma polarização entre Estado liberal e Estado social, mas apenas como uma relação de continuidade entre Estado liberal e Estado social.

Elaborada a partir das sociedades altamente industrializadas de seu tempo (Inglaterra e Estados Unidos), a contribuição de Karl Marx (1818-1883) para uma formulação da concepção de Estado ocorre através de sua visão materialista da história, na qual dá prioridade à esfera econômica na explicação das transformações que ocorrem nas esferas da cultura e da política. Conforme interpretação de Dias (2008), para Marx, qualquer sistema de produção que tenha ocorrido na história apresenta relações sociais específicas e uma forma particular de distribuição do produto econômico, e isso serve para explicar as mudanças na política e na cultura.

Assim, as relações de produção determinam a forma pela qual a sociedade se organiza para utilizar as forças produtivas, ao mesmo tempo em que se criam estruturas políticas distintas baseadas em classes sociais. É o desenvolvimento da infraestrutura econômica que provoca as transformações sociais e históricas.

A teoria marxista tem um caráter revolucionário, pois avança a ideia de que as forças produtivas são controladas por uma minoria que conseguiu aproveitar-se da classe trabalhadora, apropriando-se do valor excedente do trabalho, a mais-valia (DIAS, 2008). Nesse sentido, o trabalhador é explorado pelo capitalista ao vender sua força de trabalho como uma mercadoria que é adquirida por um custo inferior ao que realmente deveria ser pago. Configura-se, assim, uma situação muito explosiva, que favorece a luta de classe, tendo como principal protagonista a classe operária.

Na concepção marxista, ainda segundo a visão do autor supracitado, o Estado é um instrumento das classes dominantes que tem como objetivo manter essa situação de dominação sobre as demais classes da sociedade capitalista. A revolução proletária deve destruir o Estado, pois este se constitui, em primeira e última instância, no instrumento de dominação de uma classe (a burguesia) sobre outra (o proletariado). Isso porque a estrutura social é formada por uma relação desigual em que uma maioria é explorada, ao vender sua força de trabalho, e uma minoria a explora, apropriando-se da maior parte do produto do trabalho realizado. Tal situação somente se concretiza na medida em que exista um instrumento de dominação que sirva para a manutenção dessa estrutura. E é essa, para os marxistas, a finalidade do Estado.

Assim sendo, na visão marxista, o Estado representa a organização de classe do poder político que defende e garante a dominação de uma classe sobre outra. Para cumprir seus objetivos, o Estado dispõe de órgãos de poder, como, por exemplo, o exército, a política, os juízes, os presídios, etc., visando assegurar o domínio político da classe que domina economicamente e esmagar resistências das demais classes (DIAS, 2008).

O Estado não poderia ser concebido como algo distinto de um instrumento de dominação de classe. É o que se observa em uma sociedade onde prevalece a propriedade dos meios de produção e onde são geradas diferenciadas formas de desigualdade social, havendo, conseqüentemente, o favorecimento de uma minoria contra uma maioria.

Outro aspecto importante a ser ressaltado é que, estando o proletariado mais consciente de sua condição, a concentração do capital nas mãos de um número reduzido de pessoas, de acordo com a teoria marxista, levaria a uma revolução que faria com que o proletariado se apropriasse do Estado, para, desse modo, passar a uma fase intermediária do comunismo, denominada ditadura do proletariado. Neste momento histórico, o Estado se tornaria o proprietário dos meios de produção sob a direção do proletariado, expropriando os proprietários dos meios de produção e impedindo que eles se apossassem de seus bens. Assim, quando todos os meios de produção passassem a ser propriedade do Estado, não haveria mais necessidade de Estado (DIAS, 2008).

Apesar de não se poder inferir da visão marxista uma teoria do Estado capitalista, é possível retirar de suas principais premissas os fundamentos marxistas de Estado (PETERSEN et al., 1998).

O primeiro desses fundamentos é que o surgimento e o desenvolvimento do Estado decorreram das relações de produção, e não do desenvolvimento da mente humana. Ou seja, os marxistas têm uma visão materialista do Estado: relacionam sua emergência e seu desenvolvimento ao desenvolvimento da humanidade.

O segundo fundamento é que o Estado não representa, nem pode representar, a vontade geral e não visa à realização do bem comum. Ele é, pelo contrário, a expressão política da estrutura de classes de uma determinada sociedade, representante dos interesses da classe que detém os meios de produção.

O terceiro fundamento é que o Estado nem sempre existiu e que, conseqüentemente, ele se tornará desnecessário em uma sociedade sem classe.

Efetivamente, a discussão do Estado pelos autores da corrente marxista avançou de maneira significativa a partir de meados do século XX, como também foram importantes as transformações pelas quais o Estado passou para se adequar às novas fases do desenvolvimento capitalista.

Assim, conclui-se que a visão marxista de Estado se tem aprofundado de tal forma que alguns teóricos que adotam esse enfoque já não consideram o Estado como sendo apenas um aparelho repressivo da burguesia, mas um campo da luta de classes, cuja natureza pode até mesmo ser alterada com o desenvolver dessa luta. Tal concepção marxista diferenciada tem, obviamente, implicações importantes em termos de projetos de políticas públicas e de sua implementação.

A ascensão do pensamento do economista inglês John Maynard Keynes (1883-1946) ocorreu com a publicação, em 1936, de sua mais comentada obra, *Teoria Geral do Emprego, dos Juros e da Moeda*. Keynes passou a ser o principal mentor das políticas econômicas que advieram da crise de 1929 e se consolidaram logo após a Segunda Guerra Mundial.

Suas opiniões ganharam destaque especialmente graças a suas interpretações relativas às causas das crises e a suas proposições de políticas para devolver a economia a seu caminho de crescimento. O contexto da emergência dessas ideias é exatamente o período da maior crise já vivida pelo mundo capitalista, a chamada Grande Depressão, iniciada em 1929, com reflexos em todos os países ao longo da década de 1930 (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998).

Keynes não tinha a intenção de promover uma revolução no que se entendia por Estado. Embora, para ele, o Estado liberal estivesse com seus dias contados, ele pretendia sugerir políticas que pudessem dar sustentação ao capitalismo. Ou seja, Keynes partia do conceito de Estado vigente, para torná-lo o estabilizador e o promotor do crescimento econômico. Com o esgotamento do ideário do Estado liberal (ou Estado “neutro”), nos anos 20 do século passado, surgiu a proposição de colocar o Estado como agente mais participativo nas questões econômicas, ganhando este, então, uma nova feição, com ação efetiva nos temas internos e internacionais. Assim, conforme Leal (1990), Keynes estava construindo uma nova via de interpretação de Estado, distinta do arranjo liberal e do socialismo de Estado, este último supostamente alicerçado nas ideias marxistas.

A lógica keynesiana revolucionou o pensamento econômico em vigor, ao inverter o argumento de que o setor produtivo (oferta), de forma praticamente autônoma, geraria o consumo (demanda) (HUNT, 2005). Em outras palavras, para Keynes, a demanda agregada, ou efetiva, determinaria o volume de produção que, por sua vez, definiria o volume de emprego dos fatores de produção (trabalho, capital, terra, tecnologia e capacidade empresarial). Essa visão de formação da riqueza, advinda da demanda, traria como efeito a necessidade de distribuir melhor a renda da produção, dando prioridade ao consumidor em relação ao produtor. Com isso, os Estados nacionais poderiam promover políticas de incentivo à demanda agregada, de modo a evitar crises que viessem a ampliar o desemprego e a reduzir os lucros dos capitalistas.

Os Estados nacionais aos poucos foram aplicando as sugestões de políticas econômicas de Keynes, o que levou a resultados positivos no período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Os primeiros países a inserirem a doutrina keynesiana em suas políticas foram os Estados Unidos, seguidos do Brasil da Era Vargas (FONSECA, 1989). O sucesso do Estado keynesiano nos EUA fez com que a Europa Ocidental passasse a adotar políticas que posteriormente se tornaram conhecidas como de



Bem-Estar Social, na concepção que se difundiu através da expressão *Welfare State*. Tem-se, assim, observado a prática do keynesianismo nos países capitalistas ocidentais, algo que será contestado pelas teorias políticas e econômicas somente no final da década de 1980, quando o mundo capitalista experimenta momentos de recessão em sua economia (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998; LEAL, 1990).

Ainda que não tenha sido proposto necessariamente como uma ruptura com os princípios liberais, e tampouco tenha surgido como uma reação aos modelos de socialismo de Estado, o pensamento de Keynes trouxe como resultado um “alargamento do Estado sem precedentes e [...] uma nova relação entre capitalismo e instituições” (LEAL, 1990, p. 5). Promoveu-se, a partir dessa ideologia, uma economia baseada no tripé Estado/Capital/Trabalho. A consequência seria uma nova forma de negociação triangular, em que as relações entre a classe dos empresários e a classe dos trabalhadores ocorreria em um ambiente de menor tensão.

Com base no que expõe Leal (1990), pode-se afirmar que a combinação entre capitalismo e democracia, antes não contemplada no ideário do Estado, passa a se concretizar através de um compromisso entre capital e trabalho. De um lado, os proprietários dos meios de produção dão liberdade aos não-proprietários de se organizarem e de criarem instrumentos políticos que lhes possibilitem reivindicar seus direitos na repartição dos recursos e na consequente distribuição da renda. De outro, os não-proprietários dos meios de produção convivem de forma amistosa com a manutenção da propriedade privada do capital e com as regras de lucratividade. A estrutura desta sociedade capitalista é de proprietários monopolistas convivendo harmoniosamente com trabalhadores organizados, ambos politicamente aparelhados, com vistas a cobrar do Estado a condição de Bem-Estar Social.

O Estado baseado nas propostas de Keynes apoiou-se em um novo compromisso de combinação entre o capital e o trabalho, que daria condições de se chegar a um consenso político. Esse compromisso, conforme Leal (1990), seria dual, no sentido de haver um duplo objetivo, o pleno emprego e a igualdade, em uma sociedade em que a propriedade dos instrumentos de produção pertence a uma seleta classe social, a capitalista. De qualquer forma, a igualdade seria possível com a participação efetiva do Estado na economia, através de serviços sociais que permitiriam o bem-estar geral. Assim, o capitalismo nos moldes keynesianos do pós-guerra, que haveria de ser chamado de *Welfare State*, viu-se realizado (e livremente adaptado) nas experiências ocidentais de social-democracia.

Os pressupostos keynesianos de crescimento e de distribuição da renda tornaram-se compatíveis com o ideal social-democrata, à medida que permitiram uma igualdade político-partidária entre a classe trabalhadora e a classe capitalista. Isso é viável em um contexto de crescimento econômico porque, conforme já ressaltado, a sociedade está apoiada no tripé Estado/Capital/Trabalho, sem conflitos que comprometam a estabilidade do sistema em vigor.

Assim sendo, conforme Leal, o *Welfare State* resultante do pensamento keynesiano

[...] desempenha funções fundamentais: de um lado, retirando do campo da luta de classes o conflito político, através da satisfação das necessidades da classe operária e da promoção dos meios para seu atendimento de forma coletiva; de outro, propiciando maior regularidade ao processo de produção, afastando-o dos conflitos na produção e dando maior estabilidade à economia, através da desconexão entre mudanças na demanda efetiva e no emprego. (Adaptado de: LEAL, 1990, p. 8).

Dito isso, cabe ainda observar, de acordo com o mesmo autor, que a estrutura criada com o *Welfare State* keynesiano tem como efeitos indiretos o crescimento da burocracia, que pode interferir na gestão e no controle das políticas públicas, o adensamento do aparelho econômico do Estado e a demanda pela intervenção governamental sobre a área social. Tal crescimento do Estado provoca como consequência a emergência do planejamento estatal e o aumento do emprego público. Isso, como forma de atender aos objetivos originalmente contraditórios de promover a acumulação e a reprodução do capital e de garantir os benefícios sociais à classe trabalhadora.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o século XVIII, quando o avanço do capitalismo na Europa provocou novas interpretações sobre o papel do Estado na economia, têm se desenvolvido teses que defendem para ele uma configuração mais eficiente, tanto para a reprodução do capital, por um lado, quanto para o bem-estar dos trabalhadores, por outro. O contexto histórico de cada visão de Estado justifica seus argumentos.

Para a concepção liberal, a tese de Estado mínimo, ou antiestatismo smithiano, surge das insatisfações com um Estado absolutista, perdulário e que cerceia as liberdades individuais.

A abordagem marxista, por sua vez, ao verificar a ascensão do capital e a obtenção dos lucros às custas do trabalho não remunerado, propõe a ruptura do Estado que sustenta essa situação. Sugere que o Estado seja tomado pela classe proletária, para, em um momento posterior, deixar de existir, à medida que a sociedade deixar de ter classes.

Por último, a interpretação keynesiana de Estado surgiu com a intenção de aplicar políticas públicas como instrumentos anticíclicos em cenários de crise econômica. Para tal, propõe um capitalismo com democracia, em que são atendidas as demandas sociais dos trabalhadores, com preservação da propriedade privada dos meios de produção.

O panorama de crise na economia mundial, vislumbrado a partir do segundo semestre de 2008, acendeu novamente a discussão sobre o desenho do Estado e seu papel na promoção da estabilidade econômica e da sociedade. E o que se tem ob-

servado é um direcionamento à aplicação de políticas keynesianas, de cunhos fiscal, monetário e cambial, com vistas a impedir que a economia mundial adentre um ciclo de depressão. A evidência do uso de instrumentos de política baseados no ideário de Keynes está nas decisões tomadas pelo Governo brasileiro atual, que alterou temporariamente alíquotas de Imposto sobre a Renda (IR), bem como reduziu o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), com o intuito de “estimular o consumo e impedir a recessão” (LEITE, 2008, p. 36). Aliados a isso, intervenções no mercado cambial e abrandamento do controle sobre o volume de moeda em circulação complementam o “pacote anticrise” promovido pelo Estado brasileiro. Essas questões de intervenção do Estado sobre a economia poderão ser mais bem compreendidas no próximo capítulo do curso, onde serão discutidas a macroeconomia e as políticas públicas. Por ora, vale identificar as reações políticas do Governo, conforme a situação da economia do país, e interpretá-las de acordo com as visões de Estado expostas neste capítulo.

## REFERÊNCIAS

- BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e história*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. Biblioteca Básica de Serviço Social, v. 2.
- DIAS, Reinaldo. *Ciência Política*. São Paulo: Atlas, 2008.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção, 1906-1954*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- LEAL, Suelly Maria Ribeiro. A outra face da crise do Estado de Bem-Estar Social: neoliberalismo e os novos movimentos da sociedade do trabalho. *Caderno de Pesquisa*, NEPP/UNICAMP, n. 13, 1990.
- LEITE, Paulo Moreira. Um plano keynesiano. *Época*, Rio de Janeiro, Globo, n. 552, 15 dez. 2008.
- PETERSEN, Áurea et al. *Ciência Política: textos introdutórios*. Porto Alegre: Mundo Jovem, 1998.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

## 2 – ESTADO, MACROECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ECONÔMICA E ESTRUTURA DA ANÁLISE MACROECONÔMICA

*Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza*

### INTRODUÇÃO

Neste capítulo, apresenta-se o comportamento do Estado diante da economia no século XX. Conforme se observou no capítulo anterior, no início da década de 1920, a chamada macroeconomia impôs ao Estado a necessidade de ampliar sua participação nas ações dos agentes individuais, de maneira a alcançar um objetivo geral. A partir desse período, ficaram explícitas as intervenções do Estado, por meio de políticas públicas, com a finalidade de atingir diferentes objetivos específicos, a saber: alto nível de emprego, estabilidade de preços, distribuição de renda e crescimento econômico. Emerge, com isso, o ideário keynesiano e, com ele, a mencionada área da macroeconomia.

A sociedade cobra do Estado ações políticas que, no âmbito econômico, são identificadas como de perfil fiscal e monetário, e até mesmo ações políticas ligadas ao setor externo (cambial e comercial). Assim sendo, o governo acaba por interferir nos grandes mercados, que são identificados dentro da parte real da economia e da parte monetária da economia. Para alcançar os objetivos deste capítulo (descrever as metas da política macroeconômica, discutir os instrumentos da política macroeconômica e apresentar a estrutura da análise macroeconômica), o presente texto abordará, primeiro, a contextualização do surgimento da macroeconomia e da popularização dos argumentos keynesianos, bem como o que se entende por macroeconomia; a seguir, os objetivos da política macroeconômica, a discussão dos instrumentos de política macroeconômica e seus usos, incluindo-se aqui aplicações para a agricultura e a estrutura da análise macroeconômica. Por fim, são feitos encaminhamentos para a compreensão plena dos elementos introdutórios da política macroeconômica e de suas recentes aplicações no Brasil.

### SURGIMENTO DA MACROECONOMIA: CONTEXTO E ASPECTOS FUNDAMENTAIS

#### Contexto Histórico

Assinalou-se, anteriormente, que John Maynard Keynes (1883-1946) teve seu pensamento amplamente divulgado através de sua mais famosa obra, *Teoria Geral do*

*Emprego, dos Juros e da Moeda*, publicada originalmente em 1936. Esse texto é considerado o marco inicial da chamada macroeconomia moderna<sup>3</sup>.

Keynes preocupou-se com o empirismo da economia; e é preciso levar em conta o contexto da época (década de 1930) para compreender o impacto de suas ideias (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998). Cabe lembrar que foi no período da Grande Depressão (1929 a 1933) que se verificou uma situação conjuntural crítica, com desemprego elevadíssimo, tanto na Europa quanto nos Estados Unidos (após a quebra da Bolsa de Nova Iorque).

A teoria econômica vigente acreditava que o problema fosse temporário. Com a profundidade e a coerência contextual de suas ideias, Keynes mostrou que as políticas econômicas da época não funcionavam a ponto de tirar o mundo da recessão. Para o autor, a demanda agregada, ou efetiva, é importantíssima para explicar o nível de produto na economia, o qual, por sua vez, explica o volume de emprego.

Na visão keynesiana, não existem forças de autoajustamento na economia, o que obrigou o Estado a intervir com políticas de gastos públicos, derrubando o *laissez-faire* da escola clássica. Como visto no capítulo anterior, o Princípio da Demanda Efetiva faz com que seja retirada do lado da oferta a capacidade de formação da renda e do produto de um país. Com esse princípio, é o consumidor quem define o crescimento do produto, do emprego e da renda nacional.

Os argumentos de Keynes tiveram grande influência sobre as políticas econômicas de diversos países capitalistas, inclusive do Brasil. Essas políticas comprovaram ser eficientes e apresentaram resultados positivos especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando o mundo ocidental experimentou uma fase de grande expansão econômica, traduzida em crescimento do produto e da renda nacionais, aliado ao aumento do emprego de mão de obra.

#### Aspectos fundamentais da macroeconomia

Mas, então, o que é macroeconomia? É a área de estudo que avalia a economia como um todo, analisando a determinação e o comportamento dos grandes agregados, tais como: renda e produto nacional, nível geral de preços (inflação), emprego e desemprego, estoque de moeda e taxa de juros, balanço de pagamentos e taxa de câmbio.

#### **Macroeconomia**

É a área da economia que estuda variáveis agregadas como renda e produto nacional, nível geral de preços (inflação), emprego e desemprego, estoque de moeda e taxa de juros, balanço de pagamentos e taxa de câmbio.

---

<sup>3</sup> Isso não quer dizer que os economistas anteriores a Keynes tenham simplesmente ignorado a abordagem agregada da economia (HUNT, 2005). Mas, como a teoria que servia de base para esses estudiosos era aquela segundo a qual o mercado tinha a capacidade de utilizar, de forma mais eficiente, todos os recursos, permitindo assim o equilíbrio com pleno emprego, considerava-se que a interferência do governo (por via de políticas públicas) seria algo desnecessário e, até mesmo, prejudicial ao mercado.

A macroeconomia não estuda comportamentos individuais, nem mesmo mercados específicos, que são objeto da microeconomia. Não analisa o comportamento dos preços de um mercado individual, nem o perfil de um consumidor, e tampouco o perfil de uma empresa. É objeto da macroeconomia o estudo dos grandes mercados, tais como o mercado de trabalho e o mercado financeiro.

Na concepção de uma abordagem global, de acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), a macroeconomia estabelece relações entre os grandes agregados econômicos e permite maior compreensão de algumas interações entre as variáveis mais relevantes da economia. Discutem-se as inter-relações entre os mercados monetário, de bens e serviços e o mercado de trabalho que servem à política e a programação econômicas. Incluem-se nesta análise o mercado de títulos (públicos e privados) e o mercado de divisas (moeda estrangeira negociada no país).

A macroeconomia trata geralmente de aspectos verificáveis a curto prazo (como chegar à estabilização econômica – preço, emprego de mão de obra, quantidade produzida, investimento, etc.). A parte da macroeconomia que trata da economia a longo prazo é a chamada Teoria do Crescimento Econômico, em que se observa o comportamento econômico das variáveis agregadas para períodos mais extensos de tempo.

#### Objetivos de Política Macroeconômica

Para se definirem as políticas públicas que serão adotadas pelo Estado, é necessário estabelecer previamente os objetivos a serem priorizados. Isso, porque as políticas são instrumentos e, portanto, meios utilizados para se chegar a determinado fim. A opção por um objetivo poderá implicar o adiamento da concretização de outro, ou, então, a consecução indireta de um terceiro. Para a compreensão das políticas do Estado, apresentam-se a seguir os objetivos de política macroeconômica abaixo discriminados.

#### ALTO NÍVEL DE EMPREGO

Até o início do século XX, quando imperava a visão neoclássica de equilíbrio do mercado (baseada em Leon Walras e Alfred Marshall), acreditava-se que o mundo funcionasse de acordo com os preceitos do liberalismo econômico (HUNT, 2005). Ou seja, os mercados, sem a interferência do Estado, conduziriam a economia ao pleno emprego de seus recursos. Haveria uma “mão invisível” que levaria o mercado ao equilíbrio.

O crescimento econômico provocou o aumento da complexidade das relações entre os agentes. Com isso, surgiram novas formas de aparelhamento, tais como sindicatos de trabalhadores, organizações de empresários e outros grupos econômicos, e observou-se o crescimento de mercados, incipientes até o final do século XIX, tais como o de capitais. Isso provocou mudanças no mercado global introduziu novas modalidades ao equilíbrio desejado. Em decorrência da quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, houve um grande desemprego mundial, que, de acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), obrigou os economistas a reavaliarem o pensamento econômico liberal.

Devido ao problema do desemprego e graças às proposições keynesianas de políticas de estabilização e de retorno ao pleno emprego, as decisões de Estado passaram a adotar políticas públicas que lograssem colocar a economia em uma situação de equilíbrio a longo prazo. A ação governamental, por via do uso de instrumentos de política econômica, daria condições para se reduzirem as taxas de desemprego. Seria, pois, imperativo para o governo orientar suas políticas no sentido de promover o pleno emprego dos recursos produtivos disponíveis na economia. Dessa forma, ele proporcionaria, a longo prazo, a ocupação do trabalho em setores geradores de renda (PINHO; VASCONCELLOS, 2003).

A intervenção do Estado na economia de mercado preconizada por Keynes perdura até os dias atuais, ficando sua ação mais evidente sempre que afloram conjunturas de desemprego. Podem ser citadas como exemplos as crises de 1929, aquelas relacionadas ao petróleo, em 1973 e em 1979, e aquela recentemente iniciada no segundo semestre de 2008.

Críticas à intervenção estatal são observadas em períodos de franco crescimento da economia. Alguns economistas liberais do século XX, como são os casos de Friedrich August von Hayek, de Milton Friedman e, mais recentemente, de Gary Becker (MACHADO, 2007), trouxeram à tona teses relacionadas à possibilidade de equilíbrio geral dos mercados e, conseqüentemente, de pleno emprego dos recursos produtivos, incluindo-se aí a mão de obra. A questão que se apresenta como crítica à visão keynesiana é que a ação do Estado cerceia as liberdades individuais, subordinando a ele a sociedade e invertendo a lógica original entre poder público e sociedade. Apesar de essas questões habitarem a discussão acerca do Estado e da aplicação de suas políticas públicas, Keynes inaugurou a discussão sobre o grau aceitável de interferência do Estado na economia e, portanto, sobre sua conduta na sociedade.

## ESTABILIDADE DE PREÇOS

Para se compreenderem adequadamente as razões que levam o poder público a estabelecer como objetivo de política a estabilidade de preços, é importante entender por que não se desejam preços desajustados. A instabilidade de preços, conhecida corriqueiramente como inflação, é o aumento contínuo e generalizado no nível geral de preços. Seguindo a coerência da abordagem deste capítulo, a inflação não se configura a partir de variações pontuais de preços, quer no tempo, quer no espaço. Ou seja, um aumento de preço sazonal ou em um mercado local não é considerado como inflação. É preciso haver aumento nos preços de vários produtos e serviços da economia, devendo esses aumentos ocorrer em sucessivos períodos de tempo (normalmente meses).

Mas, afinal, por que a inflação é indesejada? Aparentemente, quando o aumento nos preços dos produtos e serviços é seguido de uma correção geral nos salários, não há perdas. Contudo, à medida que os índices de preços vão aumentando, mês a mês, os valores pagos aos trabalhadores normalmente não acompanham tais altas, o que

leva à redução do poder aquisitivo das classes assalariadas, muitas vezes dependentes de períodos pré-definidos de reajuste em suas remunerações. Esta é a primeira consequência gerada pelas altas taxas de inflação, distorção na distribuição de renda.

Outro efeito provocado pela inflação é a queda na arrecadação tributária do governo, em decorrência de, pelo menos, dois motivos (BARBOSA, 1987). O primeiro deles é a perda real do valor do tributo, devido ao tempo que decorre entre o fato gerador do imposto (quando o consumidor adquire um produto ou serviço e paga um imposto sobre o bem, este é recolhido pela empresa que fez a venda) e o recolhimento do tributo pelo governo (fisco municipal, estadual ou federal). É o chamado Efeito Tanzi, ou Efeito Oliveira-Tanzi. O segundo motivo é a não-indexação total do imposto. Como alguns tributos são calculados com base em uma estimativa de preço do produto final, a variação em seu preço não terá a imediata correção do imposto que sobre ele incide.

Outras distorções provocadas pela instabilidade de preços, conforme Pinho e Vasconcellos (2003), são expostas a seguir. Elevadas taxas de inflação, em níveis superiores aos aumentos nos preços internacionais, tornam o produto nacional mais caro em relação àquele produzido no exterior. Sem ação estatal, verifica-se uma tendência de estímulo às importações, em detrimento da produção local, e de desestímulo às exportações. Com isso, o país passa a sofrer com problemas no balanço de pagamentos, os quais serão resolvidos se o governo recorrer a políticas públicas que procurem corrigir a deformidade causada pelo aumento nos preços internos. De acordo com os autores acima citados, a inflação afeta também o mercado de capitais, à medida que há desvalorização rápida da moeda nacional, o que desestimula a aplicação de recursos no mercado financeiro. Daí a necessidade de intervenção estatal, com o intuito de compensar as perdas causadas pela desvalorização monetária.

Por fim, cabe ainda mencionar que o processo inflacionário provoca mudanças nas expectativas dos agentes. A chamada inflação de expectativas, ou inflação psicológica, conforme Vasconcellos e Garcia (1998), afeta especialmente os empresários, que perdem a previsibilidade de seus lucros. Será verificada, por conseguinte, uma expectativa sobre os eventos futuros da economia, o que reduzirá investimentos e freará a criação de postos de trabalho, agravando a situação da economia do país.

Até o início dos anos 2000, o principal objetivo de política econômica a ser atingido pelos governos brasileiros era o da estabilidade de preços (combate à inflação). Como, nesses anos, a trajetória inflacionária é de índices reduzidos, o país passou a dispensar atenção a seu crescimento econômico, o que acarreta, como consequência, o aumento no nível de emprego na economia nacional.

## DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DA RENDA

Como referido no capítulo anterior, quando foram abordadas as visões de Estado sob as óticas liberal, marxista e keynesiana, a interpretação de Estado inspirada em Keynes teve como um dos diferenciais o objetivo macroeconômico de distribuição



da riqueza gerada com o crescimento econômico do país. Ou seja, ao contrário das interpretações liberal e marxista, não se verifica o direcionamento da renda para uma classe social específica, que coordena as ações do Estado, mas sim, uma democratização do acesso aos resultados da produção do país no período (normalmente um ano).

Há índices que servem de referência para a compreensão do quanto a riqueza produzida em um país é distribuída ou concentrada. Eles são obtidos, por exemplo, a partir da Curva de Lorenz e do Índice de Gini, este último a mais corriqueira entre as formas de se calcular o quanto do produto de um país é repartido pela sociedade. Ultimamente, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) também tem sido amplamente divulgado e empregado para se avaliar a concentração da renda e o desenvolvimento de um país.

#### **Índice de Gini**

Este índice mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade, e a renda de todos os outros indivíduos é nula). (Fonte: PNUD. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id\\_pop=97](http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97)>).

No caso do Brasil, há um histórico de concentração da renda, com origem ainda no período colonial. Os relatórios de desenvolvimento humano (RDH) elaborados pelo PNUD apontam que, até o RDH de 2005, o país era considerado, pelo índice de Gini, o segundo país mais desigual do planeta, entre 126 países e territórios da amostra. De acordo com esse relatório, o Brasil melhorou sensivelmente sua condição, passando a ocupar o décimo lugar entre os países de mais aguda desigualdade. Sua situação na América só é melhor que a de Colômbia, Bolívia e Haiti (PNUD, 2005).

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por sua vez, mostra uma condição melhor para o país, visto que esse índice coloca o Brasil entre os países considerados desenvolvidos, uma vez que atingiu 0,807, de acordo com cálculo referente a 2006. Contudo, o mesmo índice aponta uma forte desigualdade, sendo o IDH dos 20% mais pobres inferior ao dos mais pobres de países como Indonésia, Vietnã e Paraguai (PNUD, 2008).

#### **IDH**

Este índice leva em consideração o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, mais a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de 0 a 1. (Fonte: PNUD, 2009).

Embora as condições de distribuição de renda no Brasil ainda estejam aquém daquelas observadas em países desenvolvidos, e mesmo em países vizinhos, como Chile, Argentina e Uruguai, a tendência tem mostrado uma melhoria nos indicadores. Isso tende a consolidar uma trajetória de renda mais bem distribuída, cumprindo-se essa meta da política macroeconômica.

## CRESCIMENTO ECONÔMICO

Este objetivo é considerado como sendo de longo prazo. Para desenhá-lo, o Estado precisa, normalmente, fazer um planejamento. O crescimento econômico tem característica distinta dos demais objetivos que têm de ser cumpridos a curto prazo. O crescimento econômico considera o aumento contínuo da renda *per capita*. Conforme Vasconcellos e Garcia (1998), quando há recursos ociosos, o aumento do produto nacional possibilita atingir o pleno emprego, gerando emprego de mão de obra e renda. Quando, porém, todos os recursos produtivos estão sendo empregados no processo produtivo, é preciso que haja expansão dos recursos disponíveis, bem como avanço tecnológico que permita o uso mais eficiente desses recursos, em princípio, escassos.

Desde a década de 1930, quando Harrod, em 1936, apresentou o primeiro modelo de crescimento econômico propriamente dito, seguido de Domar, em 1946 (há convergência nos modelos e, por isso, eles são tratados como um único, o chamado “modelo de Harrod-Domar”), até o modelo de Solow, de 1956, e o de Meade, de 1961, e suas consequentes adaptações e atualizações, têm se agregado variáveis. São exemplos destas: o aumento vegetativo da força de trabalho; o aumento do estoque de capital; o aprendizado, a qualificação e uma maior produtividade da mão de obra; o avanço tecnológico; a eficiência na gestão (BRESSER-PEREIRA, 1975; VASCONCELLOS; GARCIA, 1998).

Como exposto acima, o crescimento econômico permite o crescimento da renda nacional e o crescimento da renda *per capita*. Porém, a partir das décadas de 1960 e de 1970, começaram a surgir dúvidas acerca do crescimento como objetivo de política macroeconômica. A renda nem sempre é reflexo de bem-estar. Por exemplo, países árabes possuem altas rendas *per capita*, mas não possuem o melhor padrão de vida do mundo. Da mesma forma, problemas ambientais têm obrigado centenas de países a reavaliar seu padrão de crescimento econômico.

Vistos os objetivos, é preciso identificar os instrumentos utilizados pelo governo para que eles sejam alcançados. Por isso, expõem-se, adiante, os instrumentos de política econômica e seus usos, de acordo com os objetivos priorizados pelo Estado.

## EQUILÍBRIO DO BALANÇO DE PAGAMENTOS

Quando a economia de um país se abre para relações com o resto do mundo, sejam essas de cunho comercial, sejam de serviços, ou ainda de capital, faz-se necessário garantir que tais trocas ocorram sem que haja prejuízo entre as partes. Todas essas transações são contabilizadas no chamado Balanço de Pagamentos, que pode ser definido como registro estatístico-contábil de todas as atividades econômicas mantidas entre residentes e não-residentes, ao longo de um dado período de tempo (normalmente um ano). Quando são verificados prejuízos nas negociações com o exterior, ocorre a remessa líquida de riqueza para fora do país. Alternativamente, quando um país recebe mais capital do que envia ao meio externo, ocorre entrada líquida de renda. O equilíbrio no Balanço de Pagamentos tem por objetivo impedir perdas no mercado externo, assegurando que as ações do país no exterior tragam à sua sociedade benefícios, como, por exemplo, o crescimento da riqueza nacional.

## INSTRUMENTOS DE POLÍTICA MACROECONÔMICA

As políticas macroeconômicas alteram o desempenho do país na capacidade produtiva e nas despesas planejadas. Os preços da economia, bem como as taxas de juros, o câmbio e os salários são fortemente influenciados pelas políticas públicas. Estas afetam as decisões dos produtores e dos consumidores e seus planos acerca das futuras ações. Assim sendo, segundo interpretação de Buainain e Souza Filho (2001), os usos de instrumentos de política macroeconômica incidem tanto sobre a oferta quanto sobre a demanda. O objetivo da intervenção do Estado é a obtenção do pleno emprego dos recursos produtivos da economia, com baixa taxa de inflação e boa distribuição da renda. Os principais instrumentos, apresentados a seguir de acordo com a sequência proposta por Vasconcellos e Garcia (1998), são os de política fiscal, política monetária, política cambial e comercial e política de renda.

## Política fiscal

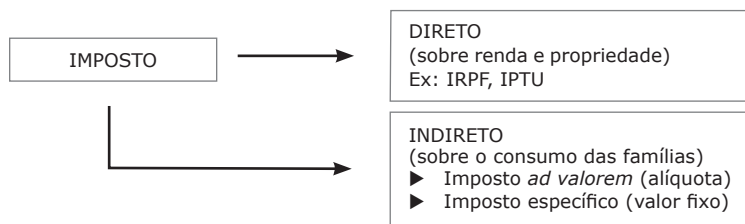
A política fiscal está dividida em: política tributária, ligada à arrecadação de impostos e demais fontes de renda para o governo; e política de gastos governamentais, ou, visto de forma alternativa, controle de despesas.

Pelo lado da política tributária, o governo recorre a diferentes fontes de arrecadação, como impostos, contribuições, taxas, tarifas e multas. Especificamente no tocante aos impostos, estes são subdivididos em impostos diretos e impostos indiretos. Os impostos diretos incidem sobre a renda e a propriedade dos indivíduos. Levam esse nome porque são pagamentos feitos diretamente pelo contribuinte ao governo, ou ao fisco, como também é chamada a parte arrecadatória da estrutura estatal. São exemplos de impostos diretos, no Brasil, o Imposto de Renda Sobre Pessoa Física (IRPF) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Os impostos indiretos, por sua vez, incidem sobre o consumo. Ou seja, os consumidores pagam o tributo ao governo, mas com a intermediação de empresas (lojas, supermercados, etc.). O mais conhecido exemplo desse imposto, no Brasil, é o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), recolhido em nível estadual. Cabe, aqui, a observação de que a estrutura tributária brasileira está fundada em impostos indiretos. Em outras palavras, os impostos indiretos são a principal fonte de arrecadação do governo, tanto em nível federal quanto em nível estadual e municipal.

Ainda com relação aos impostos indiretos, estes podem ser do tipo *ad valorem* ou do tipo específico. No primeiro caso, é estabelecida uma alíquota (um percentual) sobre o preço final pago pelo consumidor do produto. No segundo caso, é fixado um valor de imposto a ser cobrado no produto, independentemente de seu preço final (pago pelo consumidor). No Brasil, os impostos mais comuns são os indiretos do tipo *ad valorem*. Estes são, além do ICMS, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), em âmbito federal, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

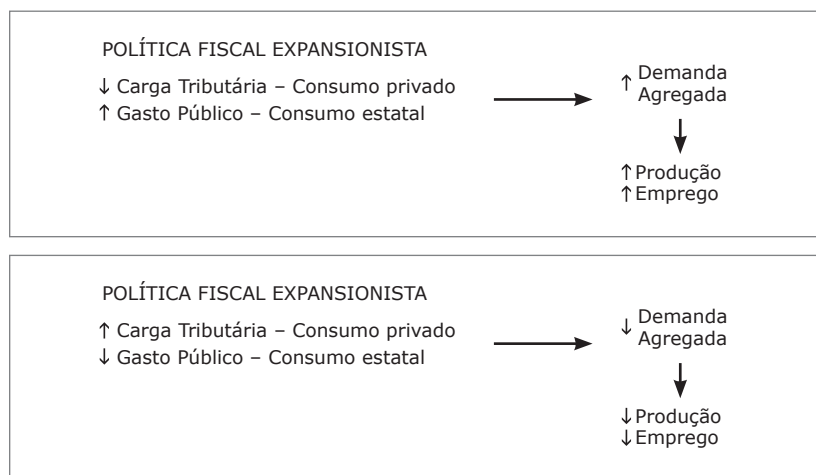
(ISSQN), cobrado em nível municipal, entre outros. Os tipos de impostos são esquematizados na figura abaixo.



Tipos de impostos

Pelo lado da política de gastos do governo, o direcionamento de seus dispêndios irá revelar os setores prioritários do Estado. Neste tópico, incluem-se, entre outros exemplos, políticas de transferências e subsídios; gastos correntes e despesas com investimentos; e políticas setoriais (agrícola e industrial). Como será exposto no próximo capítulo, os gastos do governo devem estar previstos em um orçamento, em que seu financiamento (fontes de receitas, como os impostos) também precisará estar programado. Se as receitas previstas ao final da execução orçamentária superarem os gastos públicos, haverá um superávit. Caso contrário, haverá o que se chama déficit público, ou déficit nas contas públicas.

Tanto a política tributária quanto a política de gastos são utilizadas pelo governo para incentivar, ou inibir, o consumo e, portanto, o crescimento econômico equilibrado. Se o governo tem como objetivo reduzir as taxas de inflação, ele reduz seus gastos e aumenta alíquotas de impostos (para inibir consumo). O inverso é verdadeiro: se o objetivo é distribuir melhor a renda, podem ser usados os mesmos instrumentos, porém de forma seletiva (para favorecer grupos mais fracos, mais pobres). A figura abaixo, inspirada em Troster e Mochón (2002), ilustra o uso dessas políticas, de acordo com o objetivo da política macroeconômica.



Usos de política fiscal e possíveis efeitos

A política monetária tem por objetivo controlar a liquidez da economia. O governo fiscaliza o mercado monetário, atuando sobre a quantidade de moeda e de títulos públicos. Normalmente, o Banco Central é o responsável pela condução da política monetária de um país, ou de uma região, como é o caso do Banco Central Europeu. Ele tem o compromisso de preservar o poder de compra da moeda, proporcionando a estabilidade de preços de sua área de operação.

**Liquidez**

Este conceito considera a facilidade que tem um ativo de ser trocado no mercado. Um ativo que tem maior liquidez é aquele que pode ser trocado e, portanto, transformado em mais facilmente dinheiro. Em vista disso, a moeda é considerada, para a economia, o ativo de maior liquidez do mercado.

Os instrumentos clássicos disponíveis para controlar a liquidez da economia são, conforme Vasconcellos e Garcia (1998):

► emissão de moeda: a quantidade de moeda manual é controlada pelo Banco Central, que avalia a necessidade de novas emissões e dos volumes que precisam entrar em circulação;

► reservas compulsórias ou depósitos compulsórios: os bancos comerciais, além de possuírem fundos em caixa, são obrigados a depositar no Banco Central um percentual determinado por este sobre os depósitos à vista. O Banco Central faz uso desse instrumento para aumentar, ou reduzir, o volume de empréstimos ofertados pelos bancos comerciais. O percentual que deve ficar no Banco Central é reduzido, quando este decide permitir que os bancos comerciais ampliem a oferta de empréstimos, elevando o volume de moeda escritural em circulação. O inverso é verdadeiro, ou seja, o Banco Central pode reduzir a oferta de moeda no mercado, elevando o percentual de reservas compulsórias a serem deixadas em seu poder pelos bancos comerciais;

► *open market* (operações com mercado aberto): este tipo de operação é constituído pela compra e venda de títulos públicos (títulos do governo). Quando o objetivo é reduzir o volume de moeda no mercado, o governo oferta títulos, com a promessa de recompra futura. Se o objetivo é aumentar a disponibilidade de moeda para os agentes privados, o governo compra os títulos de quem os detêm;

► redescontos: a política de redesconto é a liberação, pelo Banco Central aos bancos comerciais, de recursos, que podem ser empréstimos ou redescontos de títulos. São usuais duas formas de redesconto: os redescontos de liquidez, que são empréstimos aos bancos comerciais, para que estes cubram eventuais débitos na compensação de cheques; e os redescontos especiais ou seletivos, que são empréstimos autorizados pelo Banco Central, para beneficiar setores específicos. Por exemplo, se o Banco Central deseja estimular a compra de máquinas agrícolas, ele abre linhas especiais de crédito pelas quais

os bancos comerciais emprestam (descontam) aos produtores rurais e redescontam os títulos junto ao Banco Central;

► regulamentação do crédito e da taxa de juros: os governos, especialmente em períodos de instabilidade da economia (inflação, por um lado, ou desemprego, por outro, por exemplo), fazem uso, por vezes, de políticas específicas que afetam o fluxo de moeda. Isso ocorre, através da regulamentação da moeda e do crédito, ou através do contingenciamento do crédito, da fixação de taxa de juros, de limites de prazos para o crédito ao consumidor, entre outros mecanismos.

### Política cambial e comercial

A política cambial, assim como a política comercial, tem especial relação com as variáveis ligadas ao setor externo. A política cambial é a atuação do governo sobre a taxa de câmbio (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998). Isso ocorre porque a taxa de câmbio real, segundo Buainain e Souza Filho (2001), tem papel fundamental na determinação dos preços reais e dos incentivos à produção e aos investimentos na economia. A taxa de câmbio real permite comparar preços do mercado interno com os preços externos, demonstrando que os produtores internos podem competir com os produtores localizados no resto do mundo. Assim, por exemplo, a agricultura, cujo objetivo é a produção de bens comercializáveis, é sensível às variações na taxa de câmbio real.

#### **Taxa de câmbio**

É preço da moeda estrangeira (dólar) em valor da moeda local (real). Dito de outra forma, a taxa de câmbio expressa quantas unidades monetárias domésticas (reais) são necessárias para se comprar uma unidade de moeda estrangeira (dólar).

$$\text{TAXA DE CÂMBIO} = \frac{\text{REAL}}{\text{DÓLAR}}$$

O instrumento de política cambial pode ser empregado pelo governo de três formas:

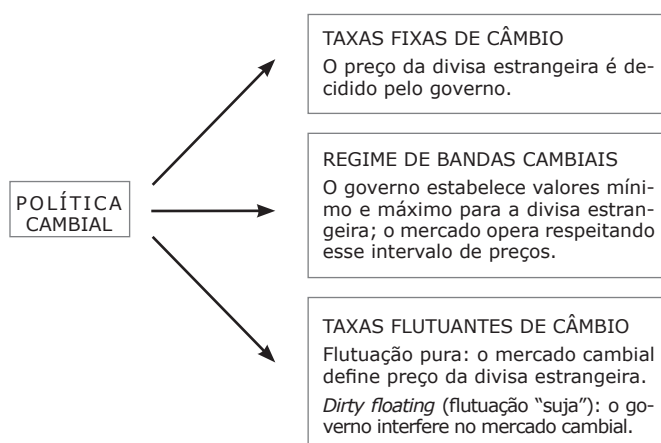
► primeiro, o governo pode firmar (estabelecer) a taxa de câmbio. Neste caso, as autoridades definem o valor da moeda estrangeira de referência (divisa), sem necessariamente levar em conta o preço que os agentes privados estão dispostos a pagar pela mesma. É o chamado regime de taxas fixas de câmbio;

► de forma alternativa, o governo pode permitir que a taxa de câmbio seja flutuante (ou flexível). Neste caso, o mercado determina o preço que vai pagar pela moeda estrangeira, sem interferência do governo no mercado;

► há, além disso, uma forma intermediária de determinação da taxa de câmbio, que pode ocorrer através do chamado regime de bandas cambiais, isto é, quando as autoridades monetárias definem limites mínimo e máximo de movimentação do câmbio. Entre esses limites, o mercado define o preço da moeda local em relação à moeda estrangeira.

Para o caso do regime de taxas flutuantes (ou flexíveis) de câmbio, existem, na prática, duas possibilidades. A primeira, referida acima, é o regime de flutuação pura, ou limpa. A segunda é a flutuação suja do câmbio (*dirty floating*). Esta se verifica quando as autoridades monetárias participam do mercado cambial, embora os negócios com moeda estrangeira continuem a ocorrer por conta dos agentes privados. Tal procedimento, muito comum na realidade de diversos países (entre os quais o Brasil), tem o objetivo de manter o preço da moeda estrangeira em um patamar estável, evitando que o governo assuma o controle total da oferta de divisas, pois isso poderia obrigá-lo a despendar altas quantias em reservas internacionais.

A figura abaixo sintetiza o que foi exposto sobre política cambial.



Política cambial: possíveis formas de estabelecimento do preço da moeda estrangeira

A política comercial, por sua vez, diz respeito a instrumentos de incentivo ou desestímulo às exportações (X) e importações (M). Esses estímulos ou desestímulos podem ser fiscais (isenções ou reduções de ICMS – Lei Kandir, de IPI, etc.), ou creditícios (linhas de crédito especiais liberadas pelo BNDES para setores exportadores, como, por exemplo, a EMBRAER). Pode igualmente haver controle sobre exportações, por via de definição de quotas e barreiras não tarifárias (fitossanitárias, por exemplo), o mesmo podendo ocorrer para as importações (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998).

Também fazem parte da política comercial acordos bilaterais ou multilaterais firmados entre países, estabelecendo preferência nas trocas. A política comercial pode ocorrer de forma setorial ou generalizada. Confere ao governo a possibilidade de atribuir diferentes níveis de proteção a setores da economia, favorecendo alguns em detrimento de outros (BUAINAIN; SOUZA FILHO, 2001).

Existem, atualmente, blocos regionais que visam a fortalecer os países pelo critério da proximidade geográfica. O exemplo mais bem-sucedido é o da União Europeia, construída sobre um acordo que ultrapassa questões econômicas. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), por sua vez, que visa a integrar economicamente os

países localizados no sul da América do Sul, ainda é incipiente. Os membros efetivos desse acordo são Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.

De um modo geral, as relações comerciais entre países devem respeitar as bases estabelecidas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), órgão criado em 1994, em substituição ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT). Essas bases são: a redução de barreiras ao comércio; a não-discriminação comercial entre os países; e compensações para países que forem comprovadamente prejudicados por práticas contrárias ao livre comércio cometidas por países parceiros. Além disso, a OMC exerce arbitragem em conflitos de negócios entre países. Até meados de 2008, 152 países-membros compunham a referida organização.

#### Política de renda

A política de renda refere-se à intervenção direta do governo na formação da renda das famílias (VASCONCELLOS; GARCIA, 1998). Isso se dá por via do controle de preços, através de tabelamentos e congelamentos, ou ainda por via de planos de estabilização semelhantes ao Plano Real, por exemplo.

Outras formas de política de renda podem ser as políticas de renda mínima, tais como programas de transferência direta de renda do Estado (bolsa-família, bolsa-escola), de reforma agrária, etc. Um caso especial de política de renda, no caso da agricultura, é a política de garantia de preços mínimos, conhecida no Brasil como PGPM. Sua finalidade é reduzir as incertezas quanto aos preços recebidos pelos produtores no momento da comercialização, permitindo-lhes programar a renda a ser auferida com a venda da produção.

### ESTRUTURA DA ANÁLISE MACROECONÔMICA

De acordo com Vasconcellos e Garcia (1998), a análise macroeconômica está estruturada em cinco mercados, divididos em: parte “real” da economia (mercado de bens e serviços e mercado de trabalho); e parte “monetária” da economia (mercado monetário; mercado de títulos; e mercado de divisas). Ver-se-á, a seguir, como, de acordo com os referidos autores, estão constituídos os cinco grandes mercados que embasam a macroeconomia.

#### Mercado de bens e serviços

Por este mercado, determina-se o nível agregado de produção de bens e serviços, mais o nível geral de preços. A demanda agregada depende dos consumidores, do governo, das empresas e do setor externo, enquanto a oferta, ou produção agregada, depende da evolução do nível de emprego e da capacidade instalada na economia.

Condição de equilíbrio: Oferta agregada = Demanda agregada



As variáveis determinadas deste mercado são:

- ▶ nível de renda, ou PIB ( $Y$ );
- ▶ nível de preços ( $P$ );
- ▶ consumo agregado ( $C$ );
- ▶ poupança agregada ( $S$ );
- ▶ investimentos agregados ( $I$ ), nacionais e estrangeiros;
- ▶ exportações globais ( $X$ ); e
- ▶ importações globais ( $M$ ).

### Mercado de trabalho

O nível agregado de mão de obra (de emprego) é abordado neste mercado. Aqui, não há, em um primeiro instante, divisão por idade, escolaridade, sexo, etc. O mercado de trabalho determina a taxa de salários e o nível de emprego. A demanda por mão de obra é uma função do salário real e do nível de produção desejado pelas empresas, enquanto a oferta de mão de obra é função do salário real e da variação da população economicamente ativa (PEA).

Condição de equilíbrio: Oferta de mão de obra = Demanda por mão de obra

As variáveis determinadas deste mercado são:

- ▶ nível de emprego; e
- ▶ taxa de salários monetários.

### Mercado monetário

As transações da economia ocorrem através do uso da moeda. Dessa maneira, a demanda por moeda decorre da necessidade de liquidez, enquanto a oferta de moeda se dá pelo Banco Central e pela atuação dos bancos comerciais.

Condição de equilíbrio: Oferta de moeda = Demanda por moeda

As variáveis determinadas deste mercado são:

- ▶ taxa de juros; e
- ▶ estoque de moeda.

### Mercado de títulos

Neste mercado, os agentes cuja renda supera os gastos podem emprestar a agentes com renda inferior aos gastos. Os agentes superavitários são aqueles cuja renda supera seus gastos, enquanto os agentes deficitários são aqueles cujas receitas são inferiores a seus gastos. Exemplo tradicional de agente deficitário é o governo. Em função disso, para poder arcar com todos os seus compromissos, ele

emite títulos que são ofertados no mercado, sendo estes adquiridos pelos agentes privados superavitários.

Condição de equilíbrio: Oferta de títulos = Demanda por títulos

A variável determinada deste mercado é o preço dos títulos.

#### Mercado de divisas

O último dos grandes mercados está ligado às transações que a economia mantém com o resto do mundo. Nessas relações, se dá a compra e a venda de moeda estrangeira (divisas). Isso resulta no acúmulo, ou na perda, de reservas em moedas de outros países (dólar, euro, iene, etc.), as chamadas reservas internacionais. A demanda por divisas ocorre em função das importações e da saída de capital estrangeiro por via, por exemplo, do mercado de capitais (setor financeiro). A oferta de divisas, por sua vez, ocorre por causa das exportações e da entrada de capital estrangeiro, por via, por exemplo, de investimento direto estrangeiro.

Condição de equilíbrio: Oferta de divisas = Demanda por divisas

A variável determinada deste mercado é a taxa de câmbio.

Conforme assinalado na seção anterior, o Banco Central interfere no mercado de divisas, fixando a taxa de câmbio, ou deixando-a flutuar, ou, ainda, adotando o regime de bandas cambiais. Para o segundo caso, é comum o Banco Central fazer o câmbio flutuar de maneira “suja”, com o objetivo de garantir para ele uma taxa prevista como sendo de equilíbrio.

#### CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

A interpretação keynesiana de Estado ganha notoriedade a partir das crises do início do século XX. Tal lógica é repetida à medida que os mercados entram em processos de recessão. A partir da segunda metade do ano de 2008, tem-se um exemplo atual da aplicação de políticas keynesianas de combate às tensões da conjuntura econômica, observável em países como Estados Unidos, Alemanha, Reino Unido, Japão, China e Brasil. Pois, ainda que o governo responda com o uso de políticas macroeconômicas às demandas do mercado derivadas das crises, considera-se o Estado como princípio básico e seus instrumentos como variáveis exógenas, institucionais. Ou seja, somente o próprio Estado controla as políticas públicas de ajuda ao mercado.

O Brasil é um exemplo típico de país que recorre a políticas macroeconômicas com vistas a atingir os objetivos preestabelecidos pelos planejadores de Estado. O

país tem feito uso de políticas de cunho fiscal (isenções e reduções de alíquotas de impostos), monetário (interrupção da trajetória de aumento da taxa básica de juros, redução das reservas compulsórias) e cambial (taxa “suja” de câmbio), de maneira a manter a recente tendência de crescimento econômico. Isso, embora as condições mundiais atuais reduzam a eficácia de tais políticas.

## REFERÊNCIAS

- BARBOSA, Fernando de Holanda. Inflação, Indexação e Orçamento do Governo. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, jul./set. 1987.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Modelo de Harrod-Domar e substitutibilidade de fatores. *Estudos Econômicos*, v. 5, n. 3, p. 7-35, set. 1975.
- BUAINAIN, Antônio Márcio; SOUZA FILHO, Hildo Meirelles. Política agrícola no Brasil: evolução e principais instrumentos. In: BATALHA, Mário Otávio (Coord.). *Gestão agroindustrial*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001. v. 2, p. 325-382.
- HUNT, E. K. *História do pensamento econômico: uma perspectiva crítica*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- MACHADO, Luiz. *Grandes economistas IV: Hayek e a escola austríaca*. Brasília: Conselho Federal de Economia, 2007. Disponível em: <[http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=766&Itemid=114](http://www.cofecon.org.br/index.php?option=com_content&task=view&id=766&Itemid=114)>. Acesso em: 7 jan. 2009.
- PINHO, Diva Benevides; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de (Org.). *Manual de Economia*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório de desenvolvimento humano: racismo, pobreza e violência*. Brasília: PNUD Brasil, 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh/>>. Acesso em: 7 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Rico do Brasil supera o da Suécia em IDH*. Brasília: PNUD, 22 dez. 2008. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/pobreza\\_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3124&lay=pde](http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=3124&lay=pde)>. Acesso em: 7 jan. 2009.
- \_\_\_\_\_. *Desenvolvimento humano e IDH*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 7 jan. 2009.
- TROSTER, Roberto Luis; MOCHÓN, Francisco. *Introdução à Economia*. São Paulo: Makron Books, 2002.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Saraiva, 1998.

*Leonardo Xavier da Silva e Marcelino de Souza*

#### INTRODUÇÃO

No capítulo anterior, foram apresentados alguns tópicos relativos à participação do setor público na atividade econômica. Enfatizaram-se aspectos referentes à macroeconomia e ao papel dos instrumentos de política econômica fundamentais para atenuar as relações econômicas principalmente no tocante ao nível de atividade do emprego e dos preços.

No presente capítulo, serão apresentados conteúdos específicos sobre a intervenção do Estado na economia, com destaque para suas funções econômicas. Além disso, serão abordados elementos da estrutura tributária, tais como os princípios e a classificação da tributação, a definição de déficit público e as formas de financiamento. Por último serão explicitados os princípios a serem respeitados em um orçamento público.

No final do século XIX e no início do século XX, registra-se a formação de grandes monopólios que resultam em controle da oferta e em aumento de preços dos produtos. No início do século XX, o Estado passa a regular a atividade econômica, uma vez que os mercados se mostram inábeis para responder de forma adequada aos problemas fundamentais da economia: produzir o quê, como e para quem (VASCONCELOS; GARCIA, 2008). Citem-se como exemplos a quebra da Bolsa de Nova Iorque, em 1929, e a posterior Grande Depressão dos anos 1930.

Nos anos 1920, especialmente nos países capitalistas, o Estado incorpora às funções tradicionais de justiça e de segurança a de oferta de bens públicos, como eletricidade, saneamento, rodovias, ferrovias, portos, entre outros. Esses países passam a investir mais em gastos públicos, e o Estado passa a participar mais na produção nacional e cria leis com o objetivo de regular a atividade econômica (VASCONCELOS; GARCIA, 2008).

Serão desenvolvidos, neste capítulo, os seguintes tópicos:

- ▶ o aumento da participação do Estado na atividade econômica;
- ▶ as funções econômicas do Estado;
- ▶ a estrutura tributária, princípios da tributação e classificação dos tributos;
- ▶ o déficit público: conceitos e forma de financiamento;
- ▶ princípios orçamentários; orçamento tradicional e orçamento moderno;
- ▶ considerações finais.

## O AUMENTO DA PARTICIPAÇÃO DO ESTADO NA ATIVIDADE ECONÔMICA

Nas economias capitalistas, é comum acreditar-se que o setor privado é mais eficiente do que o governo e que, por isso, uma economia com firmas operando livremente funciona melhor do que uma economia onde o governo age mais fortemente (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Entretanto, na maioria dos países observa-se uma participação ativa do governo na economia.

A explicação para este fato é buscada na teoria tradicional do Bem-Estar Social (*Welfare Economics*), segundo a qual, “em certas condições, os mercados competitivos geram uma alocação de recursos caracterizada pelo fato de que é impossível realizar uma realocação de recursos de modo que um indivíduo aumente o seu grau de satisfação, sem que isso resulte em uma piora da situação de algum outro indivíduo” (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). De acordo com estes autores, na literatura especializada, essa propriedade de que ninguém pode melhorar sua situação sem causar prejuízo a outros agentes é denominada de “ótimo de Pareto”.

Ao mesmo tempo, a teoria econômica tradicional ensina que um ideal de máxima eficiência (“Pareto eficiente”) seria alcançado sem a presença do Estado na economia, apenas através da livre concorrência, em um mercado competitivo no qual as firmas procuram maximizar seus lucros. Tal situação ótima depende, porém, de alguns pressupostos que, segundo Giambiagi e Além (2008), se referem à não-existência de progresso técnico e ao funcionamento de um modelo de concorrência perfeita, o que implica a existência de um mercado atomizado (onde as decisões quanto à quantidade produzida de um grande número de pequenas firmas são incapazes de afetar o preço de mercado) e de informação perfeita da parte dos agentes econômicos. Esta é uma visão idealizada do sistema de mercado, mas existem circunstâncias que impedem que ela se concretize, circunstâncias essas denominadas de “falhas de mercado”. Entre elas, destacam-se as seguintes:

► **A existência de bens públicos.** Bens públicos são aqueles cujo consumo ou uso por um indivíduo não prejudica o consumo do mesmo bem pelos demais indivíduos da sociedade. Todos os componentes da sociedade têm direito ao uso dos bens públicos, o que lhes confere a característica do princípio da “não-exclusão”. São exemplos de bens públicos tangíveis as ruas e a iluminação pública; e de bens intangíveis, a justiça, a segurança pública e a defesa nacional.

► **A inexistência de monopólios naturais.** Há setores produtivos cujos custos de produção unitários diminuem na proporção em que aumenta a quantidade produzida. Assim, dependendo do tamanho do mercado consumidor de determinado bem, seria mais vantajoso que existisse apenas uma empresa produtora. Um número grande de empresas neste setor resultaria em um nível de produção muito baixo para cada uma delas, implicando um custo de produção mais elevado. Exemplo: empresa de energia elétrica que serve um mercado local. No caso de haver um monopólio natural, a ação do Estado pode se dar de duas formas: exercendo apenas

a **regulação** dos bens (impedindo preços abusivos), ou sendo ele próprio o responsável pela **produção** dos bens ou serviços referentes ao setor caracterizado pelo monopólio natural.

► **As externalidades.** Ações de um indivíduo ou de uma empresa podem afetar direta ou indiretamente outros agentes do sistema econômico. Quando essas ações resultam em benefícios a outros indivíduos ou firmas da economia, elas são caracterizadas como “externalidades positivas”. Por exemplo: uma família que realiza limpeza na casa para eliminar mosquito da dengue estará preservando sua saúde e a dos vizinhos. Já as ações de determinado agente da economia que prejudicam os demais indivíduos ou empresas são denominadas de “externalidades negativas”. Para estas, pode-se citar como exemplo o lixo jogado em rios e a poluição do ar causada pelas indústrias.

► **Mercados incompletos.** Um mercado é denominado incompleto quando um bem ou serviço não é ofertado, mesmo que seu custo de produção seja inferior ao preço que os consumidores potenciais estariam dispostos a pagar.

► **Falhas de informação.** Neste caso, o Estado deve intervir para que ocorra um melhor fluxo de informações. A intervenção é justificada uma vez que o mercado por si só não fornece dados suficientes para que os consumidores tomem suas decisões racionalmente.

► **Ocorrência de desemprego.** Problemas como desemprego e inflação não são facilmente solucionados pelo sistema de mercado. O Estado é demandado a implementar políticas que visem o funcionamento da economia o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços.

De acordo com Vasconcellos e Garcia (2008), a crescente participação do Estado na economia deve-se às seguintes razões:

► **desemprego:** os elevados níveis registrados no início dos anos 1930 levaram o governo a realizar obras de infraestrutura para absorver a grande quantidade de mão de obra;

► **crescimento da renda *per capita*:** este resulta em demanda de bens e serviços públicos (lazer, saúde, educação, etc.);

► **mudanças tecnológicas:** a criação do motor de combustão significou maior demanda por rodovias e infraestrutura, que passaram a ser ofertadas pelo Estado, uma vez que, por um lado, a iniciativa privada, via de regra, não dispunha de capitais suficientes e, por outro, esta era uma forma de proteger e encorajar o crescimento de diversos setores econômicos;

► **mudanças populacionais:** alterações na taxa de crescimento populacional levam o Estado a aumentar as despesas com educação e saúde;

► **efeitos da guerra:** em períodos de guerra, a participação do Estado na economia aumenta e, conseqüentemente, aumenta o gasto público;

► **fatores políticos e sociais:** novos grupos sociais passaram a ter maior presença política, demandando, assim, novos empreendimentos públicos;

► **mudanças da Previdência Social:** a concepção inicial da Previdência Social era a de que o indivíduo pudesse autofinanciar sua aposentadoria. Ela passou, porém, a ser um instrumento de distribuição de renda, levando a um aumento no gasto público.

Além disso, o desenvolvimento dos mercados financeiros e do comércio internacional adicionou elementos de incertezas e de especulação, conduzindo à ampliação das funções do Estado na economia.

## FUNÇÕES ECONÔMICAS DO ESTADO

Uma vez que o mercado por si só não consegue cumprir de maneira adequada algumas funções econômicas importantes, verifica-se a necessidade da atuação do setor público. O mercado, por exemplo, não consegue fornecer determinados bens, como é o caso de bens públicos. Outro aspecto relevante é que o mercado ou sistema de preços não conduz a uma distribuição de renda justa. Além disso, o Estado deve atuar de forma a buscar uma estabilização da produção, bem como do aumento dos preços, visto que o sistema de preços não consegue se autorregular (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

A seguir, serão abordadas de forma mais detalhada as três principais funções econômicas que o Estado exerce através da política fiscal, a saber, as funções alocativa, distributiva e estabilizadora.

### Função alocativa

Vasconcellos e Garcia (2008) explicam que esta função se relaciona à oferta de bens e serviços públicos que não são oferecidos adequadamente pelo mercado. Esses bens ou serviços públicos têm como principal característica a impossibilidade de se excluírem indivíduos de seu consumo, se verificado certo volume de produção. O **princípio de exclusão** reza que, quando o consumo de determinado bem pelo indivíduo A implica que ele tenha pago o preço do bem, o indivíduo B, que não pagou por esse bem, será excluído de seu consumo. Assim, afirma-se que o consumo de um bem é **rival** (i. é, seu consumo é excludente), quando seu consumo por um agente exclui automaticamente seu consumo por outros indivíduos, caso, por exemplo, do cafezinho. Já o consumo é denominado **não rival**, quando o consumo de um bem por um indivíduo não reduz a quantidade disponível para seu consumo por outros indivíduos, como o é, por exemplo, o consumo do serviço meteorológico.

### Função distributiva

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), a função distributiva corresponde à função que o governo exerce ao arrecadar impostos de determinadas classes sociais ou regiões para transferi-los a outras. A transferência pode dar-se de

duas formas: (a) diretamente, no caso da transferência de renda, o que ocorre, por exemplo, com a previdência social, o pagamento de juros e a assistência; (b) através do redirecionamento, na oferta de bens públicos, ou mesmo de bens privados, para determinada classe social, como é o caso, por exemplo, do saneamento de favelas, dos gastos com educação e com saúde para populações de baixa renda.

#### Função estabilizadora

Esta função, de acordo com Vasconcellos e Garcia (2008), refere-se à intervenção do Estado na economia através de instrumentos como política fiscal, monetária, cambial, comercial e de renda, com o objetivo de alterar o comportamento de níveis de preços e de emprego, uma vez que a estabilidade destes não ocorre de maneira automática.

### ESTRUTURA TRIBUTÁRIA

Inicialmente, será apresentado, de forma sintética, com base na obra de Giambiagi e Além (2008), um histórico do sistema tributário brasileiro. No período compreendido entre a proclamação da República e os anos 1930, a estrutura do sistema tributário brasileiro manteve-se praticamente inalterada em relação à época do Império, quando a principal fonte de receitas públicas era o comércio exterior, com destaque para o imposto de importação, que chegou a corresponder a 2/3 da receita total do setor público. Foi com a Constituição de 1891 que se introduziu uma importante mudança, a saber, a separação de fontes tributárias, com a discriminação entre os impostos de competência exclusiva da União e os de competência dos estados. Outra mudança relevante ocorrida naquele período foi a possibilidade de estados e União criarem novas receitas tributárias.

A partir da Constituição de 1934, os impostos internos sobre produtos passaram a predominar, contrariamente ao que ocorria em todo o período anterior, quando o imposto de importação constituía a principal fonte de receita da União. Foi no âmbito dos estados e municípios que se produziram as mudanças de maior monta.

A Constituição de 1937 praticamente não promoveu alterações no sistema tributário vigente. Porém, a Constituição de 1946 modificou sensivelmente o sistema tributário. Em primeiro lugar, incluindo dois novos impostos, com o objetivo de aumentar as receitas dos municípios; e, em segundo lugar, alterando a discriminação de rendas entre as esferas do governo, através da institucionalização de um sistema de transferência de impostos.

Entre 1946 e 1966, verificou-se um aumento do valor relativo dos impostos internos sobre produtos, e o Brasil entrou em uma fase em que a tributação sobre bases domésticas crescia cada vez mais, tanto que, em 1956, o país introduziu a tributação sobre o valor agregado, criando o imposto sobre o consumo.



Nos anos 1960, foi operada uma reforma importante, cujo principal objetivo era aumentar a capacidade de arrecadação do Estado, tendo em vista solucionar o problema do déficit fiscal e dotar a estrutura tributária dos meios necessários para apoiar e estimular o crescimento econômico. A reforma permitiu a implantação de um sistema tributário inovador, com potencial para interferir na alocação de recursos na economia e intimamente vinculado às metas de política econômica. Procedeu-se, além disso, a uma racionalização do sistema tributário, através da redução do número de tributos, de sua reformulação e de sua partilha federativa. Neste período, foram criados dois impostos sobre valor agregado de fundamental relevância na estrutura tributária do país: o IPI e o ICMS.

## OS PRINCÍPIOS DA TRIBUTAÇÃO

É a receita fiscal do governo oriunda da arrecadação tributária que permite ao Estado cumprir suas funções com a sociedade. Vasconcellos e Garcia (2008) destacam como fundamentais dois princípios da teoria da tributação: o princípio da neutralidade e o princípio da equidade.

De acordo com o **princípio da neutralidade**, os tributos não devem alterar os preços relativos, tornando mínima a interferência dos agentes de mercado nas decisões econômicas. E, segundo o **princípio da equidade**, um imposto, além de ser neutro, deve ser equânime, isto é, deve distribuir seu ônus de maneira justa entre os indivíduos. Nesse sentido, a equidade pode ser avaliada com base em dois outros princípios: o do benefício e o da capacidade do pagamento.

O **princípio do benefício** enuncia que um tributo é justo quando cada indivíduo contribui para o Estado com um montante diretamente relacionado com os benefícios que dele recebe. Já o **princípio da capacidade de pagamento** prescreve que os agentes devem contribuir com impostos em consonância com sua capacidade de pagamento. Exemplo típico deste princípio é o imposto de renda. Para se auferir a capacidade de pagamento, são utilizadas as seguintes medidas: renda, consumo e patrimônio.

## CLASSIFICAÇÃO DOS TRIBUTOS

De acordo com Vasconcellos e Garcia (2008), os tributos são constituídos por taxas, pela contribuição de melhoria e por impostos. As taxas são tributos pagos em função quer do exercício do poder de polícia, quer da utilização efetiva ou potencial de serviços públicos prestados ao contribuinte ou que estão à sua disposição. Por sua vez, a chamada contribuição de melhoria é um tributo pago pelo contribuinte quan-

do uma obra pública aumenta o valor patrimonial dos bens imóveis que se localizam em sua proximidade.

Com relação aos **impostos**, existem distintas formas de classificação. A primeira delas classifica-os em duas categorias, já mencionadas anteriormente, a saber, imposto **direto** e imposto **indireto**. O primeiro incide sobre a renda e a riqueza, e o segundo, sobre transações de mercadorias e serviços.

Uma segunda forma, segundo Gremaud, Vasconcellos e Tonetto Jr. (2006), classifica os impostos em progressivos, regressivos e neutros.

► Imposto **progressivo**: o imposto é denominado progressivo quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos aumenta de acordo com o aumento da renda, de modo que se cobra mais de quem ganha mais. Exemplo: o imposto de renda da pessoa física e da pessoa jurídica.

► Imposto **regressivo**: o imposto é chamado regressivo quando a participação dos impostos na renda dos agentes diminui na proporção do aumento da renda. Neste caso, quem ganha menos paga mais. Exemplos de impostos regressivos: o ICMS e o IPI. Estes não incidem sobre a renda, mas sobre o preço das mercadorias, mediante a aplicação da mesma alíquota para todos os contribuintes.

► Imposto **neutro**: o imposto é dito neutro quando a participação dos impostos na renda dos indivíduos é a mesma, independentemente do nível da renda. Não há exemplos desse tipo de imposto no Brasil.

## DÉFICIT PÚBLICO: CONCEITOS E FORMAS DE FINANCIAMENTO

De acordo com Gremaud, Vasconcellos e Tonetto Jr. (2006), a totalidade dos impostos arrecadados em um país corresponde ao que se denomina de **carga tributária bruta**. A **carga tributária líquida** do governo é formada pela diferença entre a carga tributária bruta e as transferências governamentais<sup>4</sup>. É com base na carga tributária líquida que o governo financia seus gastos correntes<sup>5</sup>. Já a diferença entre a receita líquida e o consumo do governo define a **poupança do governo em conta corrente**.

Esses três conceitos estão esquematizados abaixo.

<b>Carga tributária bruta</b>	=	Total de impostos arrecadados
<b>Carga tributária líquida</b>	=	Carga tributária bruta <i>menos</i> transferências do governo
<b>Poupança do governo em conta corrente</b>	=	Carga tributária líquida <i>menos</i> consumo do governo

<sup>4</sup> Juros sobre a dívida pública, subsídios e gastos com assistência e previdência social.

<sup>5</sup> Custeio ou consumo do governo.

Segundo os referidos autores, a **poupança do governo em conta corrente** demonstra a capacidade de investimento que tem o governo, sem pressionar outras fontes de financiamento. Essa poupança não é resultado do orçamento público, nem constitui uma medida de déficit público, uma vez que não considera as despesas de capital (investimento). Os investimentos públicos são gastos do governo com a construção de novas estradas, de hospitais, de escolas, etc. A diferença entre a poupança pública e o investimento público deveria fornecer o valor do déficit ou do superávit público, ou seja, a diferença entre arrecadação total e gasto total.

<b>Déficit público</b>	=	investimentos governamentais <i>menos</i> poupança do governo em conta corrente
------------------------	---	--

Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), existem vários conceitos de déficit público: o primário, o operacional e o nominal, ou total.

► O **déficit nominal** refere-se ao fluxo líquido de novos financiamentos, obtidos ao longo de um ano pelo setor público não financeiro em suas várias esferas: União, governos estaduais e municipais, empresas estatais e Previdência Social.

► O **déficit primário**, ou **fiscal**, é medido pelo déficit total, excluindo-se a correção monetária e cambial e os juros reais da dívida contraída anteriormente; é a diferença entre os gastos públicos e a arrecadação tributária no exercício, independentemente dos juros e das correções da dívida passada.

► O **déficit operacional**, ou necessidade de financiamento do setor público, pode ser medido tanto excluindo-se do déficit total a correção monetária e cambial quanto acrescentando-se ao resultado primário os juros reais da dívida passada. Este era o conceito mais utilizado anteriormente pelo Fundo Monetário Internacional (FMI).

De acordo com os mesmos autores, existe ainda o conceito de **déficit de caixa**, o qual omite as parcelas do financiamento do setor público externo e do resto do sistema bancário, bem como dos fornecedores e empreiteiros. É a parte do déficit público financiada pelas autoridades monetárias. Trata-se de um dos conceitos de menor utilidade para efeitos de avaliação de política econômica, já que se pode encontrar até um superávit, embora condicionado à postergação de dívidas para o período seguinte.

Para o Fundo Monetário Internacional, nos empréstimos internacionais para países com problemas de liquidez, um conceito importante é o de déficit primário, que exclui os juros da dívida pública interna e externa. Na visão do FMI, um país que realiza superávits primários, mesmo que apresente déficit total, comprova uma situação de relativo equilíbrio orçamentário. Isso indica que o setor público arrecada mais do que gasta, excluindo-se os juros; e nessa situação, o país estaria mostrando que tem condições de cumprir seus compromissos financeiros com credores internacionais (VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

**Fundo Monetário Internacional (FMI)**

É uma organização financeira internacional, criada na Conferência Internacional de Bretton Woods (Estados Unidos) no ano de 1944 com o objetivo de construir uma estrutura de cooperação econômica que evitasse a repetição de políticas econômicas desastrosas, as quais contribuíram para a Grande Depressão dos anos 1930. Constitui-se numa agência especializada da Organização das Nações Unidas (ONU), com sede em Washington, e faz parte do sistema financeiro internacional ao lado do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), do Banco Mundial e do Banco de Compensações Internacionais (BIS).

A finalidade do FMI é promover a cooperação monetária dos países capitalistas, coordenar as paridades cambiais e levantar fundos entre os diversos países-membros para auxiliar os que encontram dificuldades nos pagamentos internacionais. Mesmo que a associação a esse organismo seja de caráter voluntário, ela acaba se impondo à maioria dos países, uma vez que o sistema financeiro internacional, incluindo os bancos privados, faz uso das avaliações e das recomendações do FMI para a concessão de créditos.

Recentemente, surgiram questionamentos sobre o papel e os limites de atuação do FMI, em função da estabilidade financeira mundial, como consequência da desregulamentação bancária e do intenso incremento dos fluxos financeiros internacionais.

Atualmente, 184 países são associados ao Fundo, que é controlado efetivamente pelos países mais ricos, pelo fato de estes deterem o maior número de quotas, ou seja, a maior parte do capital da instituição.

(Adaptado de: LACERDA et al., 2006, p. 91-92).

**Financiamento do déficit**

De acordo com Vasconcellos e Garcia (2008), quando ocorre uma situação de déficit, o governo lança mão de medidas de política fiscal, tais como o aumento de impostos e o corte de gastos, e procura formas de financiar o déficit. O financiamento poderá ser feito por meio de recursos extrafiscais, cujas duas principais fontes são:

► **emissão de moeda:** o Tesouro Nacional toma empréstimos do Banco Central. Esta forma, também conhecida como *monetização da dívida*, ocorre quando o BACEN cria moeda para financiar a dívida do Tesouro. É um recurso eminentemente inflacionária, mas que não gera endividamento público com o setor privado;

► **venda de títulos da dívida pública ao setor privado:** o governo age trocando títulos por moeda já em circulação. Isso, em princípio, não geraria pressão inflacionária, mas provoca elevação da dívida pública, e o governo, para conseguir vender os títulos, precisará oferecer taxas de juros mais atraentes, gerando elevação adicional do endividamento.

**PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS**

Em um sentido mais genérico, o orçamento público pode ser definido como um documento de cunho legal que contém uma previsão de receitas e uma estimativa das despesas que o governo pretende realizar em determinado período de tempo, chamado exercício, o qual normalmente corresponde a um ano. O orçamento público apresenta um conjunto variado de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro e administrativo.

Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), a análise do orçamento costuma ser dividida em duas partes: orçamento tradicional e orçamento moderno.

O **orçamento tradicional** distinguia-se por não colocar em primeiro plano o aspecto econômico. As contas públicas caracterizavam-se por sua neutralidade, e o gasto público não tinha importância significativa em termos econômicos. A explicação para esse fato estava fundamentada na concepção liberal do Estado, o qual tinha por objetivo manter o equilíbrio das contas públicas.

O **orçamento moderno** surge no início do século XX, notadamente a partir da década de 1930, quando o estado abandona o princípio da neutralidade econômica que fundamentava o pensamento liberal. O orçamento moderno assume a função de instrumento de administração e passa a auxiliar o executivo na programação, na execução e no controle do processo administrativo.

Os princípios orçamentários são um conjunto de regras que têm o objetivo de aumentar a coerência e a efetividade do orçamento. Vasconcellos e Garcia (2008) apresentam os princípios orçamentários arrolados a seguir.

► **Princípio da unidade:** este princípio enuncia que cada entidade pública financeiramente autossuficiente deve possuir apenas um orçamento. Entende-se por unidade financeiramente autossuficiente aquela que não depende de recursos do Tesouro para sua manutenção. Exemplos: as sociedades de economia mista (Petrobras) e as autarquias previdenciárias.

► **Princípio da universalidade:** segundo este princípio, todas as despesas e receitas do Estado precisam estar contidas no orçamento.

► **Princípio do orçamento bruto:** este princípio requer que o orçamento apresente todas as parcelas de receitas e de despesa em valores brutos.

► **Princípio da anualidade:** este princípio prescreve que o orçamento seja elaborado para determinado período de tempo, geralmente um ano. O orçamento anual pode, em alguns países, conviver com o orçamento plurianual. Este último tem o objetivo de oferecer diretrizes de longo prazo para a implementação dos programas governamentais.

► **Princípio da não-vinculação das receitas:** de acordo com este princípio, nenhuma parte da receita poderá estar associada a determinados gastos; ou seja, ele impede a vinculação de receitas.

► **Princípio da discriminação, ou especialização:** segundo este princípio, despesas e receitas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal maneira que fiquem claras a origem e a destinação dos recursos.

► **Princípio da exclusividade:** este princípio estabelece que o orçamento deve apresentar exclusivamente matérias de natureza orçamentária; ou seja, ele impede que o orçamento possa ser utilizado como meio de aprovação de outras matérias.

► **Princípio do equilíbrio:** é neste princípio que está contida a diferença entre o orçamento tradicional e o moderno. Na visão dos economistas clássicos, o equilíbrio orçamentário era fundamental, e, caso ocorresse déficit público este deveria ser coberto por recursos da atividade produtiva. Com o surgimento do pen-

samento keynesiano, o governo passou à condição de responsável pela manutenção da atividade econômica e, assim, o gasto público assumiu função estabilizadora na economia. Com isso, o Estado passou a intervir para corrigir eventuais distorções do sistema econômico e fomentar o desenvolvimento.

Para concluir, no Brasil, segundo Vasconcellos e Garcia (2008), a Constituição federal de 1988 prescreve que a elaboração do orçamento siga determinados passos. O poder executivo estabelece por meio de lei: (1) o plano plurianual; (2) as diretrizes orçamentárias; e (3) os orçamentos anuais.

► O **Plano Plurianual** estabelece diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal relativas às despesas de capital e outras delas decorrentes.

► A **Lei de Diretrizes Orçamentárias** agrega as metas e as prioridades da administração pública federal, incluindo nela despesas de capital para o exercício subsequente, orientação da lei orçamentária anual e disposições sobre modificações na legislação tributária.

► A **Lei Orçamentária Anual** compreende 3 itens: (1) orçamento fiscal referente aos poderes da União, a seus fundos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, inclusive fundações; (2) orçamento de investimento das empresas nas quais a União detém a maioria do capital social; e (3) orçamento da seguridade social, bem como de fundos e fundações instituídos pelo poder público.

A soma do orçamento fiscal, do orçamento das estatais, do orçamento da seguridade social e das “renúncias fiscais” forma o **Orçamento Geral da União**.

## REFERÊNCIAS

- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio Janeiro: Campus, 2008.
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- LACERDA, Antônio Corrêa de; BOCCHI, João Ildebrando; REGO, José Márcio; BORGES, Maria Angélica; MARQUES, Rosa Maria. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.



*Leonardo Xavier da Silva, Marcelino de Souza e Tanice Andreatta*

### INTRODUÇÃO

*Leonardo Xavier da Silva*

Foi possível constatar, nos capítulos anteriores, que o Estado exerce influência decisiva nas atividades econômicas de uma sociedade. À medida que evolui a economia de mercado, baseada nos preceitos capitalistas, verifica-se uma expansão nas políticas públicas do Estado que visam a dar estabilidade a todo o sistema. Assumindo que os Estados nacionais, na realidade, se aproximam da visão keynesiana de Estado, objetivos são definidos e instrumentos de política são implantados, no sentido de atingir essas finalidades, dentro de limites legais de ação do setor público.

Seguindo esta lógica, o Brasil precisou enfrentar mais ativamente, a partir da década de 1980, o problema da inflação. Ou seja, a partir daquele momento, o objetivo de estabilidade de preços passou a ser priorizado, em face das distorções cada vez mais evidentes provocadas, durante esse longo período de tempo, pelas altas taxas de inflação. Com isso, todos os setores, incluindo-se aí a agricultura, sentiram os impactos das políticas de estabilização dos governos. Da mesma forma, foi papel do Estado encontrar maneiras de cobrar de cada setor alguma contribuição nesse processo ajuste da economia.

O presente capítulo propõe uma discussão acerca das políticas públicas e da agricultura brasileira. Para tanto, é necessário descrever o cenário da economia brasileira, especialmente a partir da década de 1980, quando se manifesta a intenção de encerrar um ciclo crônico de inflação. Apresenta-se, então, o que se entende por inflação, os principais tipos de inflação e as formas de combatê-la. Na sequência, centra-se a análise no caso brasileiro, caracterizando os planos e as políticas de estabilização da economia, desde o Plano Cruzado (1986) até o Plano Real (1993/1994). Nessa abordagem, são feitas igualmente referências ao processo de desestatização e à Lei de Responsabilidade Fiscal, ambos da década de 1990. Segue-se uma exposição relativa às políticas públicas e ao crescimento da agricultura, analisando-se aí a contribuição da agricultura para o crescimento econômico



brasileiro. Os dois últimos pontos discutidos neste capítulo são: a abordagem da “âncora verde” do Plano Real, ou seja, a importância da agricultura de alimentos no processo de estabilidade de preços do país, a partir da segunda metade dos 1990; e a relação do comportamento da macroeconomia brasileira, nos últimos anos, com as políticas públicas de promoção da agricultura do país.

## ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL DEMOCRÁTICO: POLÍTICAS DE COMBATE À INFLAÇÃO, PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO E LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

*Marcelino de Souza*

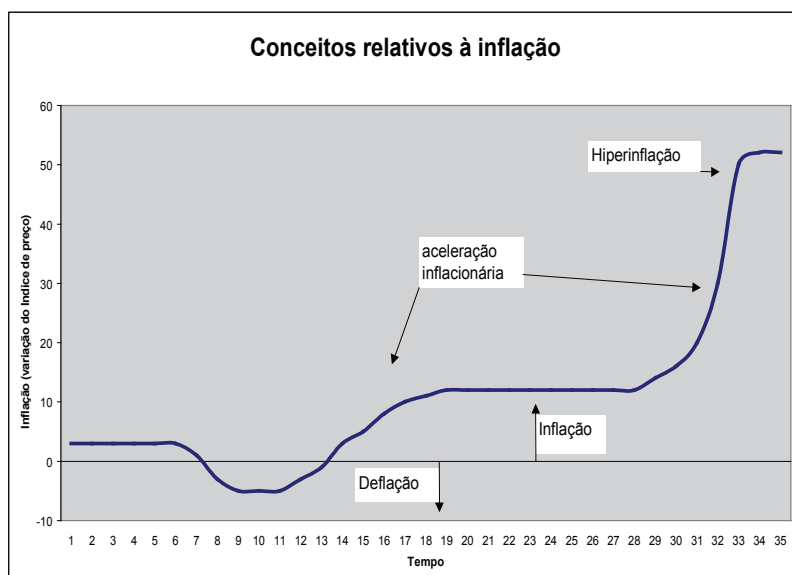
### Conceitos e Tipos de Inflação e suas Consequências

Antes de apresentar propriamente as políticas de combate à inflação, entende-se que seja interessante discutir brevemente a importância, os conceitos e os principais tipos de inflação e suas consequências. Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), a inflação e o desemprego compõem os problemas considerados fundamentais da macroeconomia. Nosso país, nas últimas décadas do XX, teve de enfrentar sérios problemas vinculados à inflação, e foi somente nos últimos anos da década de 1990 que se conseguiu conter o processo inflacionário.

De acordo com os referidos autores, a inflação pode ser definida como um aumento generalizado e contínuo de preços. Quando, ao contrário, se constata uma redução generalizada e contínua de preços, ocorre o que se denomina de deflação. Geralmente, os aumentos de preços não se verificam de maneira sincronizada, ou seja, não ocorre uma alta igual e simultânea de preços de todas as mercadorias e serviços; impõe-se, conseqüentemente, a necessidade de calcular o tamanho da inflação. A solução se encontra calculando uma média ponderada do aumento dos preços de mercadorias e de serviços. Verifica-se, assim, uma perda do poder aquisitivo da moeda; ou seja, determinada unidade monetária compra uma quantidade menor de bens e serviços, dado que estes se encontram com preços mais elevados.

Importa distinguir entre inflação e aceleração inflacionária. Conforme a dimensão da inflação, considera-se que ela é moderada (ou rastejante) ou que ocorre hiperinflação. Assim, quando a alta dos preços é reduzida, a inflação é chamada rastejante ou moderada; se são muito grandes os aumentos de preços, utiliza-se geralmente o conceito de hiperinflação. Não existe ponto certo de passagem de uma situação à outra. De maneira geral, a hiperinflação configura-se quando a inflação é tão alta que a redução do poder aquisitivo da moeda conduz as pessoas ao abandono da moeda. As pessoas passam então a utilizar outra moeda como unidade de conta, isto é, como forma de definir os preços das mercadorias e dos serviços e

como instrumento para realizar pagamentos. Esses conceitos encontram-se esquematizados na figura abaixo.



Fonte: GREMAUD; VASCONCELLOS; TONETO JR., 2006, p. 118.

Vasconcellos e Garcia (2008) distinguem, basicamente, três tipos de inflação: inflação de demanda, inflação de custos e inflação inercial.

De acordo com esses autores, a chamada **inflação de demanda**, como o próprio nome indica, diz respeito ao excesso de demanda agregada em relação à produção disponível de bens e serviços. A chance de ocorrer inflação de demanda é proporcional quando a economia está produzindo perto do limite do pleno emprego de recursos. Quando se verifica o crescimento da demanda agregada de bens e serviços, com a economia já em capacidade plena, o reflexo é a elevação dos preços. A forma de combater este tipo de inflação consiste principalmente no uso de instrumentos que provoquem redução da demanda agregada por bens ou serviços, tais como: redução dos gastos do governo, aumento da carga tributária, controle do crédito e elevação da taxa de juros.

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), a **inflação de custos** pode ser considerada como uma inflação de oferta, decorrente do aumento de custos das empresas repassados aos preços. Várias podem ser as pressões de custos, entre as quais se destacam: (a) aumentos nos preços das matérias-primas e de insumos básicos decorrentes de quebra de safra agrícola, por exemplo, ou de desvalorização cambial que provoca alta do preço da matéria-prima importada; (b) aumentos salariais obtidos por via de negociações ou da política governamental, porém não ancorados em aumentos de produtividade do trabalhador; (c) elevações nas taxas de juros; etc.

Por fim, Vasconcellos e Garcia (2008) esclarecem que a **inflação inercial** é devida aos mecanismos de indexação de preços ou ao processo de realimentação automático de preços. Dito de outra maneira, esta inflação decorre da inflação passada, que se perpetua com base na lei da inércia ou na memória inflacionária. Ela se deve, principalmente, aos mecanismos de **indexação formal** (salários, aluguéis, contratos financeiros) e de **indexação informal** (preços em geral e impostos, preços e tarifas públicas). Há repasse automático dos aumentos de preços para todos os demais setores da economia, graças aos mecanismos de correção monetária, cambial e salarial, num processo autorrealimentador da inflação.

Na visão de Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), se os mecanismos de indexação estiverem amplamente espalhados pela economia, dificilmente haverá diminuição na taxa de inflação, pois a inflação passada se perpetua através de aumentos de preços no presente. Destarte, a inflação tende a manter-se constante ou inercial, caso não ocorram choques novos (tanto de oferta quanto de demanda) que façam os preços subirem mais do que aconteceria se somente os mecanismos de indexação estivessem atuando. Verifica-se, portanto, uma aceleração da inflação em função desses choques (demandas e custos).

#### As Políticas Econômicas de Combate à Inflação no Brasil

As causas da inflação brasileira e suas consequências já foram apontadas anteriormente. A inflação tornou-se crônica na economia brasileira particularmente a partir dos anos 1950. Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), nos anos de 1964 a 1973, a inflação revelou uma tendência de declínio. Neste período, a política de combate à inflação caracterizou-se, em uma primeira fase (1964-1966), por um tratamento de choque, mediante uma rígida política monetária, fiscal e salarial. Já o período de 1968 a 1973, caracterizado como de “milagre” econômico, apresentou taxas elevadas de crescimento econômico. Com o crescimento da produção, houve queda da inflação. A partir de 1973, a crise internacional do petróleo repercutiu profundamente na economia mundial, e a economia brasileira passou a apresentar taxas de inflação crescentes. Essa aceleração da taxa de inflação pode ser atribuída tanto aos elevados gastos públicos, principalmente aqueles direcionados à substituição de importações, quanto também ao aumento da dívida externa brasileira.

O início da década de 1980 mostrava, como observam Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), que a taxa de inflação na economia brasileira não estava relacionada ao nível de atividade econômica; ou seja, a taxa de inflação permanecia alta, no início da década, mesmo com a persistência de um quadro recessivo. Neste quadro de inflação crônica, emergiram no país vários planos econômicos com o objetivo de debelar o problema. São apresentadas, a seguir, as características dos principais planos brasileiros de combate à inflação.

Brito (2004) salienta que o Plano Cruzado foi um conjunto de medidas de contenção da inflação caracterizado por um choque heterodoxo, implementado no governo Sarney. Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), o plano foi lançado em 28 de fevereiro de 1986, introduzindo uma nova moeda, o cruzado, e definindo regras de conversão de preços e salários, de forma a serem evitados efeitos redistributivos, ou seja, promovendo um “choque neutro” que mantivesse o padrão de distribuição de renda da moeda anterior, o cruzeiro.

Entre as principais medidas associadas ao Plano Cruzado, Lacerda et al. (2006) citam, resumidamente, as seguintes:

- ▶ substituição do cruzeiro pelo cruzado como nova moeda do sistema monetário brasileiro;
- ▶ conversão geral, por prazo indefinido, dos preços finais dos produtos no nível vigente em 27 de fevereiro de 1986 (congelamento dos preços, exceto tarifas industriais de energia elétrica);
- ▶ conversão dos salários com base na média de seu poder de compra nos seis meses anteriores, mais um acréscimo de 8% para os salários em geral e de 16% para o salário mínimo;
- ▶ conversão de aluguéis e hipotecas segundo a mesma forma aplicada aos salários, exceto o aumento de 8%;
- ▶ introdução da escala móvel de salários (gatilho), para garantir um reajuste salarial automático cada vez que o aumento acumulado no nível de preços ao consumidor chegasse a 20%;
- ▶ proibição da indexação em contratos com prazo inferior a um ano;
- ▶ conversão dos contratos previamente estabelecidos em cruzeiros para cruzados, de acordo com uma tabela.

O Plano Cruzado, segundo os mesmos autores, levou a resultados bastante importantes, devido à sua natureza drástica e impositiva. O objetivo principal do plano era a contenção do processo inflacionário inercial, e essa meta foi atingida com êxito nos primeiros meses após a implementação das regras.

O Plano Cruzado, porém, na avaliação de Vasconcellos e Garcia (2008), teve vida curta, porque se verificaram numerosas falhas, a começar pela manutenção do congelamento por um período demasiadamente longo. Quando de sua implantação, os preços relativos encontravam-se fora do equilíbrio, e muitos preços estavam defasados, provocando o surgimento do ágio e a “maquiagem” de inúmeros produtos. Adicionalmente, pode-se apontar outro elemento decisivo para o declínio do Plano Cruzado: a situação das contas externas do país.

Lacerda et al. (2006) lembram que os grandes obstáculos ao pleno desenvolvimento do plano levaram o Governo a implementar um pacote de medidas econômicas que ficou conhecido como “Cruzadinho”. O objetivo principal de tais medidas era acomodar e esfriar o excesso de demanda agregada, além de promover a poupança

interna. Todavia, a crise do Plano Cruzado agravou-se gradativamente, levando o Governo a promover outra ampla reforma econômica, denominada Plano Cruzado II.

#### Plano Cruzado II

Este plano, anunciado no mês de novembro de 1986, logo após as eleições estaduais e legislativas, propunha um forte reajuste dos preços de bens de consumo (automóveis, combustíveis, cigarros, açúcar, leite e derivados, etc.). Houve, por parte do Governo, uma tentativa de alívio da pressão sobre as contas públicas, através do aumento da tributação que incidia sobre uma ampla variedade de produtos. Adicionalmente, foram criados alguns incentivos fiscais para poupadores e instituíram-se as minidesvalorizações cambiais. Tais medidas tiveram consequências dramáticas para a economia: a inflação subiu para 7,3% em dezembro de 1986 e explodiu nos meses seguintes pelo acionamento do gatilho salarial. Além disso, as taxas de juros subiram ininterruptamente, levando a um extraordinário número de falências de empresas; e a situação das contas externas brasileiras sofreu deterioração significativa no período, forçando o Governo a declarar a moratória do pagamento dos juros da dívida externa (LACERDA et al., 2006).

#### Plano Bresser

Segundo Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006), o Plano Bresser, anunciado em 12 de junho de 1987, não tinha por objetivo a inflação zero, nem a eliminação da indexação, mas apenas deter a aceleração inflacionária e evitar a hiperinflação, através da promoção de um choque deflacionário por via da supressão do gatilho e da redução do déficit público. Era considerado um plano de emergência.

As principais medidas do Plano Bresser, levantadas por Brito (2004), foram as seguintes:

- ▶ congelamento geral de preços e salários por um prazo de 90 dias;
- ▶ após a primeira fase de congelamento, flexibilização de preços e salários, com reajustes mensais, visando à correção eventual de desequilíbrios advindos da fase anterior;
- ▶ após os ajustes da fase de flexibilização, liberação dos preços, que seriam regidos pelas forças de mercado;
- ▶ estabelecimento de um novo indicador, a Unidade de Referências de Preços (URP), que reajustaria os salários e determinaria os tetos para os reajustes de preços;
- ▶ adoção de uma política fiscal e monetária rigorosa com o objetivo de reduzir o déficit público e, conseqüentemente, de impedir um crescimento explosivo da demanda;
- ▶ correção da poupança através da Obrigação do Tesouro Nacional (OTN) ou da Letra do Banco Central, a que fosse maior.

Lacerda et al. (2006) destacam que, no início, o Plano Bresser se revelou mais consistente e flexível que o Plano Cruzado, levando a uma queda da inflação e do

déficit público e à expansão dos saldos comerciais, e possibilitando ao Governo a renegociação com credores internacionais e a suspensão da moratória. Todavia, com o passar do tempo, outros problemas começaram a surgir, entre os quais: (1) a falta de credibilidade da opinião pública, pelo fato de se ter recorrido ao congelamento; (2) consideráveis pressões inflacionárias decorrente dos desequilíbrios de alguns preços relativos e aos superávits da balança comercial; e (3) o direcionamento do investimento para o setor financeiro em detrimento do setor produtivo, em consequência da manutenção do regime de taxas de juros positivos.

#### Plano Verão

Anunciado em 15 de janeiro de 1989, o Plano Verão constituiu-se no terceiro choque econômico e na segunda reforma monetária do governo Sarney. Este plano criou uma nova unidade monetária, o cruzado novo (NCz\$), equivalente a mil cruzados. O objetivo do plano era, a curto prazo, contrair a demanda agregada e, a médio prazo, promover a queda das taxas de inflação. Os mecanismos utilizados para tanto foram a manutenção de taxas reais de juros elevados, a restrição do crédito ao setor privado e a desindexação com promessa de ajuste fiscal. Novamente, os preços foram congelados por tempo indeterminado nos níveis em que estavam no dia do anúncio do plano.

Quanto aos salários, estes sofreram conversão pelo poder de compra médio dos doze meses anteriores e foram reajustados em 26,1%. O indexador URP dos salários foi extinto. Desde o início, vários fatores colaboraram para determinar o fracasso do plano. Um desses fatores foi a elevação da inflação. Como reação, o Governo elevou as taxas de juros, inviabilizando a promessa de redução de déficit público para aquele ano.

Diante disso, alguns aumentos foram autorizados, a nova moeda foi desvalorizada e o congelamento começou a ser desativado. Em setembro de 1989, o Governo suspendeu o pagamento dos juros da dívida externa, devido à deterioração do saldo comercial (LACERDA et al., 2006).

#### Plano Collor

Segundo Brito (2004), o presidente Fernando Collor de Mello instituiu o quinto plano de estabilização econômica, que foi anunciado em 16 de março de 1990, um dia após sua posse. Ele é definido por Vasconcellos e Garcia (2008) como o mais ousado na prática de inconstitucionalidades, por ter promovido um bloqueio total dos ativos mantidos pelos agentes econômicos nas instituições financeiras.

Brito (2004) destaca as seguintes medidas do Plano Collor:

- ▶ reintrodução do cruzeiro, sendo mantida a paridade da moeda;
- ▶ medidas pontuais, com o objetivo de aumentar a arrecadação, porém sem a realização da reforma fiscal;
- ▶ liberação da taxa de câmbio oficial, bem como dos controles administrativos sobre as importações e exportações, com a eliminação da necessidade de licenças e a desburocratização das operações;
- ▶ congelamento geral dos preços dos bens e dos serviços;

- ▶ bloqueio dos ativos financeiros;
- ▶ congelamento de salários, aposentadorias e aluguéis.

A partir de janeiro de 1991, ou seja, após dez meses de vigência do plano, o Governo havia conseguido equilibrar as finanças públicas e aumentar as reservas externas. Entretanto, o país entrava em uma profunda recessão, e a inflação retornava ao patamar de 20% ao mês. Assim, ao final do ano de 1990, evidenciava-se que o conjunto de medidas adotadas não era capaz de promover uma efetiva estabilização da economia.

#### Plano Collor II

Diante da situação exposta acima, a equipe econômica decidiu pela elaboração de outro plano, o Collor II, que, na verdade, era um programa de estabilização da economia. Brito (2004) arrola as seguintes principais metas do Plano Collor II:

- ▶ estabilização do processo inflacionário;
- ▶ equilíbrio das finanças públicas;
- ▶ privatização da economia e modernização do parque industrial;
- ▶ extinção do BTN (Bônus do Tesouro Nacional) e criação da TR (Taxa Referencial de Juros);
- ▶ correção dos salários pela média real dos últimos 12 meses e congelamento até o mês de julho de 1991.

Entre as medidas contidas no novo plano, a que mais se destaca é aquela relativa ao fim do mecanismo de indexação. Os preços ficaram sob controle depois de o Governo ter realinhado as tarifas de todos os serviços públicos.

Segundo Lacerda et al. (2006), o período 1990-1992 foi marcado por forte recessão, aumento do desemprego e queda dos salários reais e da massa salarial. A precariedade do plano, associada ao desgaste do Governo provocado pelo confisco, além das crescentes denúncias de corrupção, terminaram por determinar o *impeachment* de Collor.

#### Plano Real

O Plano Real surgiu após seis tentativas fracassadas de combate à inflação, ou seja, os seis planos acima referidos. Vasconcellos e Garcia (2008) avaliam que este plano econômico representou um avanço em relação aos anteriores, por reconhecer que uma das principais causas da inflação brasileira residia no desequilíbrio do setor público e nos mecanismos de indexação.

Segundo Brito (2004), o Plano Real foi estruturado em três fases: 1ª fase (ortodoxa) – instauração de um ajuste fiscal, a fim de tentar equacionar o desequilíbrio orçamentário da União. Neste momento, também foi criado o Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) e o Fundo Social de Emergência, o qual resultou em uma diminuição das transferências da União para estados e municípios, desvinculando as receitas federais das destinações para gastos específicos; 2ª fase (heterodoxa) – tentativa de eliminar a inflação inercial, mediante a introdução de uma nova unidade de conta, a Unidade Real de Valor (URV); 3ª fase – transformação da

URV em real e consolidação do Plano Real, com a utilização da **âncora cambial** e da **âncora monetária**.

A **âncora cambial** consistiu na valorização da moeda nacional, ao lado de um regime de bandas cambiais (câmbio fixo) que procurou baratear o custo dos produtos importados.

A **âncora monetária** baseou-se na elevação da taxa de juros e da taxa de reservas compulsórias dos bancos comerciais, com o objetivo de controlar a demanda agregada, que tinha aumentado extraordinariamente no período, graças à melhoria do poder aquisitivo dos trabalhadores, resultante da queda inflacionária.

(Adaptado de: VASCONCELLOS; GARCIA, 2008).

Vasconcellos e Garcia (2008) lembram que este modelo se manteve até o final do primeiro mandato presidencial de Fernando Henrique Cardoso. Diante da redução do fluxo financeiro de capitais para os países emergentes, o Brasil foi levado a recorrer ao Fundo Monetário Internacional e a abandonar as âncoras anteriormente descritas e, a partir de janeiro de 1999, adotou o regime de câmbio flutuante e o regime de **metas inflacionárias** (*inflation target*), que passaram a constituir a nova âncora monetária. Para o cumprimento dessas metas, foi criado, em junho de 1999, o Comitê de Política Monetária (Copom).

A execução do Plano Real tinha como objetivo superar os problemas em que haviam incorrido os planos anteriores, quais sejam: a chamada “febre de consumo” e a grande expansão do crédito (Brito, 2004).

Segundo Lacerda et al. (2006), o Plano Real é considerado como a mais bem-sucedida experiência de estabilização da economia brasileira. Entretanto, sua sustentabilidade e, principalmente, a retomada do crescimento econômico dependem de outras reformas econômicas, como, por exemplo, a reforma fiscal e tributária e as reformas patrimonial, financeira e administrativa.

## PROCESSO DE DESESTATIZAÇÃO

### Os objetivos da desestatização

O Programa Nacional de Desestatização (PND), criado através da Lei nº 8.031/90, de 12 de abril de 1990, possibilitou a intensificação do processo de privatizações no Brasil, as quais passaram a integrar as reformas econômicas do Governo destinadas a modernizar o papel do Estado e da economia como um todo, incluindo a liberalização comercial e a desregulamentação do mercado doméstico. A partir desse momento, algumas das grandes empresas estatais estabelecidas nas décadas de 1950 a 1970 passaram a fazer parte da lista de empresas privatizáveis (GIAMBIAGI; ALÉM, 2008). Estes autores citam como principais objetivos do PND:

► **o reordenamento estratégico do Estado na economia:** o Estado deveria retirar-se de setores nos quais o setor privado estivesse apto a operar. O papel do Estado seria o de agir diretamente nas atividades tipicamente públicas, como a educação, a saúde, a segurança, a justiça e a regulação;



► **a redução da dívida pública:** as receitas geradas pela venda das empresas estatais contribuiriam para uma redução da vulnerabilidade financeira do governo;

► **a retomada dos investimentos nas empresas privatizadas:** com a deterioração das finanças do setor público, este não apresentava condições adequadas para realizar o volume de investimentos (principalmente nos setores de infraestrutura e serviços básicos) que possibilitassem uma taxa de crescimento sustentado. Dessa forma, a transferência das empresas estatais para o setor privado viabilizaria a retomada dos investimentos na expansão de sua capacidade produtiva;

► **a modernização da indústria:** a transferência de setores industriais estatais para a iniciativa privada propiciaria a eles inovações tecnológicas, aumento nos investimentos em sua modernização, o que poderia refletir-se em ampliação da competitividade e da capacidade empresarial nos diversos setores da economia;

► **o fortalecimento do mercado de capitais:** o objetivo principal era ampliar a colocação de ações junto ao público e evitar a concentração das atividades das bolsas de valores em poucos papéis.

Segundo Lacerda et al. (2006), após a criação do Programa Nacional de Desestatização, houve uma intensificação do processo de privatização, passando este a fazer parte integrante das reformas econômicas do Governo. Inicialmente, 68 empresas foram incluídas no programa. Durante sua execução, este número se alterou, com o ingresso de novas empresas e a exclusão de outras.

De acordo com os referidos autores, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) teve função importante no PND, pois foi designado gestor do Fundo Nacional de Desestatização (FND). Entre as atribuições do BNDES, encontravam-se aquelas relacionadas à licitação e à contratação dos prestadores de serviços que atuariam no PND, ou seja, dos consultores e auditores encarregados de realizar as avaliações econômico-financeiras, as propostas de modelo de venda e a auditoria do processo de venda de cada empresa, assim como a contratação das empresas que precederiam à divulgação das informações relacionadas ao programa. Além disso, coube também ao BNDES a função de supervisionar, coordenar e acompanhar as atividades dos consultores até a conclusão das operações de venda, bem como recomendar ao Conselho Nacional de Desestatização (CND) as condições gerais de venda e os ajustes prévios à desestatização das empresas, executar as decisões do CND, divulgar junto ao público todas as etapas e resultados do processo e administrar o Fundo Nacional de Desestatização.

#### **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**

O BNDES foi criado pela Lei nº 1.628, de 20 de junho de 1952, com a finalidade de financiar a formação de infraestrutura essencial ao aprofundamento do processo de industrialização brasileiro. Constituindo-se na principal fonte de financiamento para investimentos a longo prazo no Brasil, tem participado ativamente, desde sua criação, de todas as fases do desenvolvimento nacional, ao contribuir para o aumento do nível de emprego, da competitividade e da capacidade produtiva da economia brasileira.

(Adaptado de: GIAMBIAGI; ALÉM, 2008, p. 390).

## Resultados das Privatizações após a Criação do PND

O processo de privatização começou a efetivar-se já no início dos anos 1980, mas só se mostrou dinâmico na década de 1990. Segundo Giambiagi e Além (2008), não se pode afirmar que uma empresa, por ser pública, é necessariamente ineficiente, e que uma firma privada é sempre eficiente, em que pesem os problemas verificados na gestão das empresas estatais e decorrentes do fato de serem de propriedade pública. E vários estudos acadêmicos tentaram medir comparativamente a eficiência das empresas estatais e privadas. A maioria desses estudos, porém, não são conclusivos quanto aos resultados de tais comparações.

Quanto aos resultados observados após as privatizações realizadas no Brasil, Lacerda et al. (2006) apontam que, de início, o PND concentrou esforços na venda de estatais produtivas, que estavam vinculadas a setores anteriormente considerados estratégicos para o desenvolvimento do país e que permaneciam concentradas no poder do Estado.

Entre 1993 e 1994, concluiu-se a desestatização do setor siderúrgico; e, a partir de 1995, com a criação do CND, procedeu-se às privatizações de uma forma geral e ampliou-se a ação do PND, com concessões de serviços públicos à iniciativa privada, entre os quais os setores de eletricidade e as áreas de transporte e telecomunicações. No ano de 1997, o PND alcançou grandes resultados com a privatização da companhia Vale do Rio Doce, a conclusão da desestatização da Rede Ferroviária Federal S. A. (RFFSA), o arredamento do terminal de contêineres I do porto de Santos, a aceleração do processo de desestatização de empresas estaduais e outros processos de monta. As privatizações no âmbito estadual também ganharam impulso.

Nos anos de 1991 a 2001, foi o setor siderúrgico o que mais gerou receitas para as privatizações, seguido do setor de mineração. Já os anos de 1998 a 2001 foram marcados por vários processos de desestatização do setor de energia e do setor de telecomunicações. Ao final do ano de 2001, o PND contabilizava uma receita total oriunda das privatizações da ordem de US\$ 82 bilhões, além de US\$ 18 bilhões de transferências de dívidas.

Giambiagi e Além (2008), ao analisarem estudos sobre os resultados alcançados com as privatizações no Brasil, salientam que, de forma geral, não há diferenças significativas de comportamento entre empresas públicas, privadas e privatizadas, quando sujeitas ao mesmo conjunto de regras e regulações. Observam, além disso, que há empresas públicas eficientes e ineficientes, à semelhança do que ocorre no setor privado. Outra constatação interessante é que a estrutura de mercado parece ser mais relevante do que a propriedade do capital para explicar a diferença de eficiência entre empresas estatais e privadas.

Em sua análise do efeito das privatizações sobre a distribuição de renda, Baer (2002) conclui que, de acordo com as evidências disponíveis, o programa de priva-

tizações da década de 1990, cujos méritos em termos de eficiência econômica são inegáveis, contribuiu muito pouco para melhorar a distribuição de renda; e acrescenta que ele pode até ter agravado o padrão de concentração de renda historicamente desigual, persistente no país desde os tempos coloniais até os dias atuais.

#### Lei de Responsabilidade Fiscal

Entre as alterações ocorridas nas últimas décadas, com a presença do Estado no processo de desenvolvimento brasileiro, encontra-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 4 de maio de 2000. Oficialmente intitulada Lei Complementar nº 101, essa lei tem o objetivo de impor limites aos níveis de endividamento dos estados e municípios, confiando ao Congresso o controle desses endividamentos, bem como os do governo federal. Segundo Vasconcellos e Garcia (2008), a LRF constitui um valioso instrumento da política fiscal implementada a partir de 1998, buscando proporcionar o equilíbrio orçamentário do setor público, mediante o estabelecimento das seguintes normas:

- ▶ limites de 50% para as despesas com o funcionalismo público da União e de 60% para o funcionalismo de estados e municípios;
- ▶ proibição de socorros financeiros entre União, estados e municípios;
- ▶ limites de despesas feitas pelos administradores em final de mandato;
- ▶ limites de endividamento para a União, estados e municípios, a serem determinados pelo Senado Federal.

Os gestores públicos e administradores que desobedecessem ao cumprimento da lei ficariam impedidos de receber o repasse voluntário de verbas da União. Complementarmente, esses gestores e administradores poderiam ser punidos por crime de responsabilidade fiscal. Esta lei propiciava maior eficiência da ação governamental, pois obrigava estados e municípios a utilizarem maior volume das receitas próprias, contribuindo, dessa maneira, para a busca do ajuste fiscal.

#### POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O CRESCIMENTO DA AGRICULTURA E DA ECONOMIA BRASILEIRAS

*Tanice Andreatta<sup>6</sup>*

Até o início dos anos 1960, a agricultura tendia a ser vista por alguns economistas e formuladores de política econômica como um elemento passivo, dependente dos estímulos provenientes do setor urbano-industrial e do setor público. De acordo com Souza (2008), essa perspectiva inspirava o modelo de impacto urbano-industrial, baseado na implantação de grandes projetos industriais. O surgimento de grandes

---

<sup>6</sup> Doutora em Desenvolvimento Rural pelo PPG em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul; Professora Adjunta da Universidade Federal do Pampa, Campus Dom Pedrito.

centros urbanos permitiria a criação de empregos diretos e indiretos. O aumento de empregos elevaria a demanda de alimentos e de matéria-prima, o que, por sua vez, determinaria a expansão da oferta agrícola. Neste modelo, o desenvolvimento da agricultura é visto como dependente do crescimento urbano-industrial. Naquele período, os cultivos de exportação eram basicamente café e cana-de-açúcar. Como apresentavam maior dinamismo, recebiam o incentivo das políticas voltadas para o setor.

No contexto das políticas de desenvolvimento, à agricultura era atribuído um conjunto de funções. Gremaud, Vasconcellos e Toneto Jr. (2006) avaliam que a agricultura cumpriu, no processo de industrialização, cinco importantes funções, como especificado a seguir:

- ▶ **A liberação de mão de obra** atuou no sentido de suprir o mercado de trabalho e, assim, evitar a elevação dos salários no setor industrial.
- ▶ **O fornecimento de alimentos e matérias-primas** foi associado à necessidade de se evitar o desabastecimento, problema que quase sempre resulta em alta da inflação.
- ▶ **A transferência de capitais para o setor industrial** constituía uma maneira de assegurar investimentos neste segmento, com recursos advindos do setor agrícola.
- ▶ **A geração de divisas decorrente das exportações agrícolas** era a principal forma de financiar as importações de máquinas e equipamentos industriais.
- ▶ Por fim, o setor agropecuário também tinha a função de ser um **mercado consumidor de bens industrializados**.

Alguns autores, no entanto, apontam que houve mudanças de enfoque nos anos 1960, e a visão que veio a prevalecer foi a da importância de um maior equilíbrio entre os setores agrícola e industrial. Para Souza (2008), a partir dos anos 1970, os estudos e as políticas econômicas passaram a atribuir um papel mais ativo à agricultura no processo de desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, considera-se existir uma relação positiva entre o crescimento agrícola e o crescimento dos demais setores. Isso, tanto pela participação da agricultura no produto total quanto por suas ligações intersetoriais, sobretudo com a indústria. De acordo com Souza (2008, p. 201), “a modernização industrial encontraria suas origens na contribuição da agricultura no desenvolvimento econômico”. Nessa perspectiva, a industrialização brasileira, baseada no modelo de substituição de importações (produção de bens duráveis), dependeu sobremaneira do fornecimento de matérias-primas e do abastecimento alimentar.

Assim, cada vez mais, passou-se a considerar a agricultura como um setor interdependente ou inter-relacionado com os demais setores da economia. Para Souza (2008), as taxas de crescimento da agropecuária, das demais agroindústrias e do resto da economia são interdependentes, em razão das ligações técnicas de produção. Um menor dinamismo de um setor acaba, pois, por implicar repercussões negativas no desempenho dos demais setores. De um modo geral, o desenvolvimento do setor agroindustrial depende do dinamismo derivado do crescimento da renda nacional, da política de preços e de crédito, o qual se reflete na oferta de bens agrícolas.

Na década de 1970, as elevadas taxas de crescimento da economia brasileira e a expansão do nível de renda interna impulsionaram a oferta de produtos alimentares, assim como de matérias-primas. As exportações agroindustriais foram determinantes na geração de divisas. Em termos gerais, o setor agropecuário e a agroindústria cresceram a taxas relativamente elevadas, refletindo a rápida expansão do período, o que gerou maior demanda, principalmente por alimentos mais elaborados, enlatados e produtos similares. Entre as agroindústrias, os setores com maior crescimento na década de 1970 foram o abate e a preparação de aves, alimentos animais, conservas de frutas e legumes, óleos vegetais e tratores (SOUZA, 2008).

No entanto, para que a agricultura contribuísse para o processo de desenvolvimento, era fundamental que ocorresse a modernização do setor agrícola. De acordo com Bacha (2004), os anos de 1965 a 1986 constituíram um período de aceleração da modernização da agropecuária brasileira, impulsionada por diversas políticas destinadas a estimular o crescimento desse setor. Após ter sido discriminada pela política cambial durante o período de 1946 a 1964, a agropecuária foi favorecida por uma nova política cambial (iniciada em agosto de 1968), pela política de expansão da malha rodoviária e por políticas específicas de crédito rural, de preços mínimos e de pesquisa e extensão rural.

No período que compreende os anos de 1964 a 1986, ocorreu uma grande expansão do sistema rodoviário brasileiro. A malha rodoviária brasileira passou de 548.510 km em 1964 para 1.397.711 km em 1986. Essa expansão do transporte rodoviário permitiu o acesso a novas regiões, como Centro-Oeste e Norte.

Nos anos de 1965 a 1980, a agricultura cresceu a uma taxa média de 3,8% ao ano e beneficiou-se da estruturação do crédito agrícola (taxas de juros subsidiadas), implantado efetivamente a partir da década de 1970, e da política de preços mínimos. Instituído no ano de 1965, o Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR) foi um dos mais importantes instrumentos de política econômica para a agropecuária no período da modernização agrícola. Na década de 1970, ele trouxe volumes crescentes de crédito. Esses volumes diminuíram sensivelmente no período de 1980 a 1984 e voltaram a aumentar no período de 1984 a 1986. Convém lembrar que, no período de 1970 a 1986, vigorou uma taxa de juros reais negativa para os financiamentos agrícolas. Destarte, o crédito rural subsidiado foi, em grande medida, responsável pelo processo de modernização da agropecuária brasileira, uma vez que representou recursos para custeio (compra de insumos, fertilizantes e defensivos), investimentos (tratores, colheitadeiras, equipamentos) e comercialização (descontos de promissórias, duplicatas rurais e transporte de produtos).

Outro mecanismo que contribuiu para a modernização da agricultura foi a Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM). Trata-se de um mecanismo específico de política de rendas para a agropecuária que visa a minimizar as flutuações de preços dos produtos agropecuários, tornando-se assim uma forma de sustentação da renda rural. Os primeiros preços mínimos foram fixados em 1945, e os produtos favoreci-

dos eram o arroz, o feijão, o milho, o amendoim, a soja e a semente de girassol, a serem colhidos em 1946. No início da década de 1990, a PGPM abrangia 42 produtos.

No contexto da implantação de políticas para a modernização agropecuária, foram criadas, em 1973, a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). A estes órgãos federais foi atribuída a responsabilidade de coordenar a pesquisa e a difusão de tecnologias em nível nacional. Os resultados obtidos através da pesquisa e extensão rural foram essenciais para o aumento da produção e da produtividade, bem como para a expansão da fronteira agrícola brasileira.

De acordo com Souza (2008), devido ao padrão de desenvolvimento adotado pelo Brasil a partir de 1965, algumas funções atribuídas à agropecuária deixaram de ser relevantes. Este é o caso do fornecimento de alimentos, da transferência de capital e do fornecimento de mão de obra. No entanto, a agropecuária e as agroindústrias continuaram sendo fontes de matéria-prima para a indústria e de geração de divisas, e se constituíram em um mercado consumidor em potencial de produtos industrializados.

Também é importante mencionar as políticas de incentivo às exportações, implantadas após a segunda metade dos anos 1960. Foram criados diversos incentivos de crédito para a ampliação das exportações. Tais políticas, no entanto, foram preponderantemente destinadas aos produtos industriais. Em relação às transações externas, Bacha (2004) ressalta que:

- ▶ a participação de produtos de base agropecuária (produtos da agropecuária e da agroindústria) no total das exportações brasileiras diminuiu;

- ▶ houve uma grande diversificação entre os produtos de base agropecuária exportados, ocorrendo perda de importância de produtos tradicionais (café, cacau, algodão, açúcar) e aumento de importância de produtos não tradicionais e industrializados (soja, suco de laranja, celulose e papel);

- ▶ os produtos de base agropecuária sempre geraram saldo positivo na balança comercial; ou seja, sempre houve, neste setor, maior valor de exportações do que importações, o que não ocorreu necessariamente com os produtos não-agrícolas.

No início dos anos 1980, o volume de crédito destinado ao financiamento das atividades atingiu seu ápice. Entretanto, a conjuntura macroeconômica (o crescimento da dívida externa, a aceleração da inflação e a crise financeira e institucional do Estado) implicou medidas bastante restritivas de política monetária e fiscal. No decorrer da década de 1980, registrou-se uma redução acentuada de recursos destinados ao crédito rural e foram sendo retirados os subsídios concedidos. O crescimento do volume de produção agrícola observado neste período deveu-se, principalmente, aos aumentos de produtividade.

A aceleração inflacionária, intensificada a partir do ano de 1987, persistiu até o primeiro semestre de 1994. No período de 1987 a 2002, vigoraram taxas de câmbio reais em patamares menores do que no período anterior (1965 a 1986), e com várias

fases de valorização cambial. A repercussão dessa política cambial foi mais desfavorável aos segmentos exportadores dos setores agropecuário e agroindustrial.

As sucessivas crises fiscais do governo federal levaram, a partir de 1987, à adoção de medidas que visavam à redução dos gastos públicos. Entre tais medidas, constava a redução dos subsídios, afetando, assim, o crédito rural e a política de preços mínimos. Somou-se a esses fatores, na década de 1990, o fato de que o Estado iniciou um amplo processo de desregulamentação da economia. Consequentemente, o Estado deixou de regulamentar diversas atividades; por outro lado, vendeu e encerrou várias autarquias federais. Algumas dessas autarquias estavam relacionadas às atividades agropecuárias, que ficaram então, em grande proporção, expostas às condições de livre mercado.

A partir de 1987, o crédito rural sofreu duas grandes mudanças: a primeira diz respeito à taxa de juros real, que nesse período passou a ser positiva; a segunda está relacionada ao volume de crédito rural, que diminuiu sensivelmente em relação ao volume concedido na segunda metade da década de 1980, o qual, por sua vez, já era menor que o concedido na década de 1970. A redução do volume de crédito rural decorreu, em grande parte, da redução de oferta desse recurso, basicamente oriundo do governo federal, assim como da inadimplência de parte dos agricultores, o que os tornou inaptos a demandarem mais crédito.

Em decorrência da redução de crédito rural, segundo Bacha (2004), os agricultores tiveram que utilizar mais recursos próprios ou fornecidos por terceiros. Para suprir a diminuição de recursos de créditos oficiais, foram sendo disponibilizadas outras operações, tais como: (a) empréstimos obtidos por parte dos agricultores junto a pessoas físicas ou firmas privadas; (b) troca de produtos agrícolas por insumos; (c) empréstimos obtidos junto a cooperativas ou fornecedores de insumos; e (d) vendas de produtos agrícolas a comerciantes e agroindústrias através, por exemplo, da Cédula de Produtor Rural (CPR) ou do contrato de soja verde. A diminuição de gastos públicos refletiu-se também na redução dos serviços públicos relacionados com a pesquisa agropecuária e com os programas de extensão rural.

## O PAPEL DA AGRICULTURA NO COMBATE À INFLAÇÃO BRASILEIRA: A “ÂNCORA VERDE” DO PLANO REAL

*Leonardo Xavier da Silva*

Conforme exposto na primeira seção deste capítulo, as políticas de combate à inflação no Brasil tiveram diferentes motivações e foram implementadas através de diferentes instrumentos de política macroeconômica. O Plano Real representou o mais bem-sucedido processo de estabilização de preços da história recente do país. Para obter êxito na redução das taxas de inflação, foi preciso averiguar o comportamento dos preços de todos os setores da economia, a fim de que fossem identificados os setores que mais poderiam contribuir para o equilíbrio dos preços, bem como

os setores com maiores chances de provocar seu descontrole. Entre os primeiros, observou-se que os produtos derivados da agricultura tiveram uma conduta de contenção de preços e, até mesmo, em múltiplos casos, de redução em seus índices. Os preços dos alimentos para o consumidor final serviram, a partir de julho de 1994, para garantir que não haveria retomada do processo inflacionário. Em razão da influência dos preços dos alimentos sobre o controle das taxas de inflação, esse grupo de produtos foi batizado de “âncora verde”, por cumprir um papel semelhante ao da chamada “âncora cambial” na estabilização de preços no Brasil do real.

Vistos de forma genérica, os preços dos alimentos tiveram, a partir de julho de 1994, uma expansão inferior aos índices de inflação. Isso proporcionou, ao longo do período do real, a contenção da expansão do nível geral de preços. Como relatam Farina e Nunes (2002), entre agosto de 1994 e agosto de 1997, o preço real dos alimentos nas regiões metropolitanas brasileiras foi reduzido em 20%, mantendo-se nesse patamar até o ano 2000. Surgiram nesta época alguns símbolos do controle da inflação do Plano Real, entre os quais figuravam o iogurte, cuja demanda no período supracitado cresceu em 80%, enquanto seu preço foi reduzido em 40%, e o frango.

Os autores apontam os seguintes fatores que teriam contribuído, na década de 1990, para a queda dos preços relativos à agricultura:

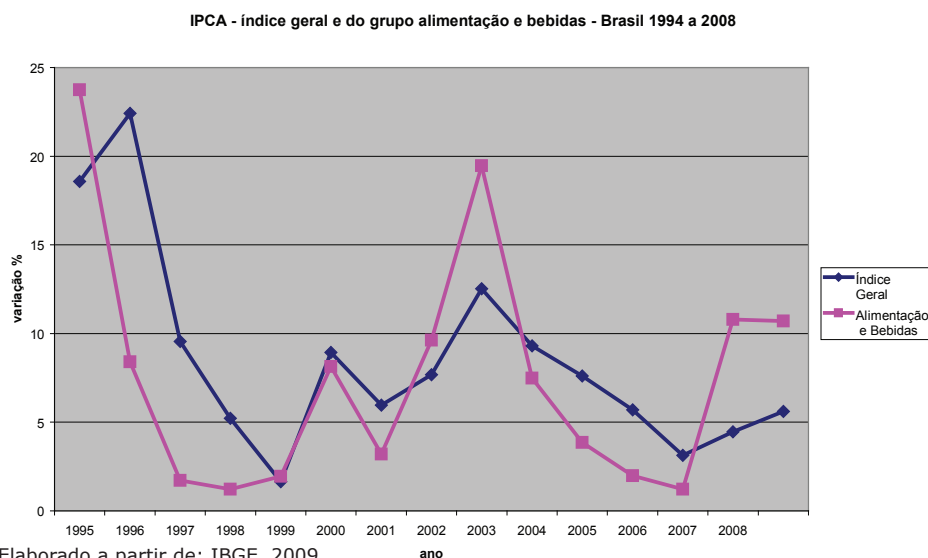
- ▶ elevação da produtividade da terra, tendência essa que se teria manifestado muito anteriormente, mas se teria acentuado nos anos 1990;
- ▶ valorização cambial, que teria ampliado os efeitos da liberalização comercial durante a maior parte da década de 1990;
- ▶ pressão exercida pela abertura comercial, que teria reduzido custos de produção;
- ▶ queda expressiva nos preços internacionais dos produtos agrícolas após a crise asiática, que teria compensado – e mais que compensado – os efeitos altistas provocados pela desvalorização cambial de janeiro de 1999;
- ▶ normalização do funcionamento dos mercados depois de superada a confusão de preços relativos típica de períodos de hiperinflação, que teria possibilitado a redução de preços para o consumidor final;
- ▶ substituição de insumos em resposta a mudanças nos preços relativos;
- ▶ mudanças tecnológicas;
- ▶ mudanças organizacionais intrafirmas e entre firmas (FARINA; NUNES, 2002, p. 1-2).

Por outro lado, Considera, Sousa e Bracale (2002), ao estudarem a “âncora verde” dos alimentos para a estabilidade de preços, destacam que os produtos agropecuários que mais contribuíram para esse objetivo de política econômica, de julho de 1994 a setembro de 2002, foram o feijão e o café; o primeiro, por não estar relacionado com o mercado externo, e o segundo, graças à queda do preço no mercado internacional. O arroz e o frango são apontados em diversos momentos como outros produtos da “âncora verde”, porém em menor escala que os dois anteriores. A “âncora” da carne bovina, por sua vez, foi constatada somente nos primeiros anos do



Plano Real. Enquanto o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do IBGE, de julho de 1994 a setembro de 2002, foi de 110%, o índice do grupo de alimentação da cesta básica (calculado pelo PROCON/DIEESE para o município de São Paulo) obteve, para o mesmo período, uma variação positiva de 60%.

A figura abaixo ilustra o comportamento anual dos preços dos alimentos e bebidas, de 1994 a 2008, de acordo com o IPCA.



Como se verifica, exceção feita para os anos de 2001, 2002, 2007 e 2008, os preços dos alimentos se mantiveram abaixo do IPCA, o que contribuiu para que o índice não se elevasse muito. Esse comportamento dos preços dos alimentos é significativo, porque o grupo chamado “alimentação e bebidas” tem peso de 22,14%, constituindo o mais importante entre os nove grupos de bens e serviços que formam o IPCA (IBGE, 2005). Quer dizer que, se houver um aumento da ordem de 100% no preço dos alimentos e bebidas, mas os preços dos demais produtos se mantiverem estáveis, isso provocará, no período, um aumento de 22,14% no IPCA, ou seja, uma inflação nesse mesmo patamar. Observando o resultado do período representado no gráfico acima (julho de 1994 a dezembro de 2008), conclui-se que o índice geral ficou em 236,5%, enquanto o índice do grupo alimentos e bebidas ficou em 190,91%. Quanto a esses dados, cabe ainda ressaltar que os anos de 2007 e de 2008 constituíram o período daquela que se convencionou chamar de “crise mundial dos alimentos”, quando, por diferentes motivos, houve uma expressiva elevação nos preços internacionais das *commodities* agrícolas, especialmente as alimentícias.

Embora os produtos ligados à agropecuária brasileira tenham sido fundamentais para a contenção do índice geral de preços, Farina e Nunes (2002), bem como Considera, Sousa e Bracale (2002), concluem que a maior contribuição para tal comportamento de preços agrícolas não foi propriamente advinda do meio rural, mas

sim, de seus setores a jusante. Ou seja, setores da indústria e do varejo de alimentos garantiram, mais do que a agricultura, o não-avanço de seus preços para os consumidores finais. Segundo Considera, Sousa e Bracale (2002), enquanto o índice de preços dos alimentos no varejo variou pouco mais de 50% entre julho de 1994 e dezembro de 2002, o índice dos produtos agropecuários equivalentes teve, no mesmo período, uma alta superior a 90%.

A expressão **a jusante**, que se refere originalmente ao refluxo da maré, ou ao sentido da correnteza num curso de água em direção à foz, é empregada para descrever as atividades que ocorrem além da porteira da propriedade rural, depois que o produto agrícola já foi produzido. Setores a jusante da agricultura são, por exemplo, os de transporte, de atacado e de varejo.

A expressão **a montante**, que se refere originalmente ao sentido do curso das águas considerado em direção à nascente, denota as atividades ligadas à agricultura antes da produção, como é o caso dos setores de sementes, fertilizantes e outros insumos agrícolas.

Uma das constatações evidentes relativas ao comportamento diferente dos preços no varejo e no setor agrícola é a de que as margens sobre os preços se têm reduzido em função, por exemplo, do aumento da concorrência entre segmentos à jusante da agricultura. Considera, Sousa e Bracale (2002) observam que os alimentos industrializados tiveram aumentos inferiores em seus preços se comparados aos equivalentes da agricultura, variável que, quando incorporada aos ganhos de produtividade deste último setor, proporciona um efeito positivo sobre os rendimentos dos produtores rurais. A “âncora verde”, segundo esses autores, é resultado de dois fatores: (1) a transferência de benefícios dos ganhos de produtividade da agropecuária para a redução dos preços reais; e (2) os ajustamentos ocorridos na cadeia produtiva, desde o segmento produtivo até o varejo.

Acrescente-se, conforme argumentos de Farina e Nunes (2002), que ajustamentos de ordem microeconômica foram essenciais para conter os preços para os consumidores finais. Entre tais ajustes, destacam-se: a realização de investimentos em capital físico, o treinamento de pessoal, as ações cooperativas, além do aumento da concorrência no elo do varejo de alimentos. Com isso, da mesma forma que os autores anteriores, também Farina e Nunes (2002) constatam um aumento menor dos preços dos alimentos nos elos da indústria e do varejo, se comparados com os elos do setor agrícola e do setor atacadista.

## POLÍTICAS PÚBLICAS, MACROECONOMIA E AGRICULTURA BRASILEIRA

*Leonardo Xavier da Silva*

O setor agrícola e seu desenvolvimento estão relacionados com as políticas macroeconômicas desenvolvidas pelo Estado. Influem sobre o desempenho econômico do país e são por ele influenciados. Por isso, faz-se necessário averiguar como a agricultura se comporta, no caso brasileiro, diante do uso dos instrumentos de política econômica para o combate à inflação e diante das políticas públicas específicas para seu desenvol-

vimento. As políticas brasileiras de combate à inflação foram revisadas, acima, na seção deste capítulo intitulada “As políticas econômicas de combate à inflação no Brasil” (p. 54-60). A presente seção verifica o comportamento da agricultura diante deste ainda recente período de políticas contracionistas promovidas pelos governos brasileiros, aliadas à abertura da economia, à Lei de Responsabilidade Fiscal e ao programa de desestatização, esses instrumentos cuja execução teve início na década de 1990.

Sant’Anna e Ferreira (2006, p. 12) sustentam que, de 1986 a 2004, no Brasil, o PIB da agricultura cresceu mais que o PIB global: “Enquanto a agricultura cresceu 3,6% ao ano [...], a expansão da economia como um todo se limitou a 2,1% ao ano”. Os dados apresentados por Lacerda et al. (2006) corroboram essas informações, mostrando que a participação da agricultura na composição do PIB cresceu em 3,8% entre 2000 e 2004. Algumas das razões aduzidas por Silva (1996) para tal comportamento do PIB agrícola brasileiro nas décadas de 1980 e 1990, para permitir a compreensão do período mencionado, são: o amadurecimento de investimentos feitos em tecnologias de bens de capital e de insumos; o aumento do uso de máquinas e equipamentos; e a melhoria na capacidade do trabalho.

Em sua explanação acerca do apoio que o governo federal direciona às atividades agrícolas, Sant’Anna e Ferreira (2006) estabelecem uma rápida cronologia do período em questão, iniciando pelo Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), criado em 1965, cujo objetivo era provocar uma expansão capitalista da agricultura. Essa intervenção estatal visava fazer com que a agricultura cumprisse as cinco funções tradicionalmente impostas ao setor, conforme foi anteriormente exposto (p. 65): liberação de mão de obra ao meio urbano; fornecimento de alimentos e matérias-primas; transferência de capitais ao setor urbano-industrial; geração de divisas; e formação de mercados consumidores de produtos industrializados. O SNCR surgiu no contexto de uma série de reformas lançadas pelos ministros Campos e Bulhões, logo após o Golpe Militar.

A partir dos anos 1980, verificou-se uma transformação no crédito rural, em resposta à crise fiscal do governo, no período da chamada “década perdida”.

**“Década Perdida”** é o nome que se dá ao período de tempo em que ficou clara a falência do velho desenvolvimentismo baseado em fechadura econômica (e, em boa medida, política), em intervencionismo estatal e em keynesianismo inflacionista-estruturalista. A Década perdeu-se não apenas pelo esgotamento desses procedimentos e doutrinas, mas também pela inacreditável recusa em se admitir que o mundo já havia mudado e que precisávamos de um novo modelo de desenvolvimento para o século XXI, que, aliás [...], já havia começado (Adaptado de: FRANCO, 2000, p. 1).

Trata-se de um período de crise da dívida do governo em relação aos credores externos e internos e, portanto, de incapacidade de financiar suas próprias contas e de expandir a economia brasileira, o que provocou, como consequência, a queda no investimento geral da economia, inclusive do setor agrícola.

Entre as medidas que merecem atenção está o aumento das taxas de juros, executado mediante a correção monetária sobre os empréstimos. A partir desse período, houve, ao longo da década, forte redução no crédito rural, no patamar de 80% (em termos reais), em conformidade com a redução da disponibilidade de recursos para financiar a economia e o governo (SANT'ANNA; FERREIRA, 2006). Em meados dos anos 1990, tendo a economia brasileira que enfrentar os desequilíbrios gerados pelo processo inflacionário agudo e relacionados com os fracassados planos de estabilização anteriores ao Plano Real, inclusive aqueles ligados ao orçamento estatal, impôs-se a necessidade de reorganização das contas públicas, situação que provocou a redução do crédito rural. A retomada do crescimento do PIB nacional naquele período proporcionou um aumento na arrecadação pública e ajustes no orçamento, com posterior superávit primário, o que permitiu que houvesse recursos para o financiamento da produção agrícola. A expansão dos recursos destinados a financiar a agricultura cresceu graças ao aumento da participação de fontes antes inexpressivas, como é o caso do BNDES.

Os autores supracitados também salientam que a estabilização de preços decorrente do êxito do Plano Real permitiu que o crédito rural tivesse uma trajetória de expansão, associada ao crescimento da produção agrícola. Atualmente, os principais recursos para o crédito agrícola são oriundos de crédito direcionado, como é o caso das aplicações obrigatórias de bancos comerciais e dos fundos parafiscais (FAT, fundos constitucionais), além do BNDES.

Os resultados do êxito no combate à inflação e do posterior ajuste das contas públicas, devidos, entre outros fatores, à LRF, proporcionaram ao poder público a criação e a retomada de programas para a promoção da agricultura brasileira. Entre estes, figuram a Política de Garantia de Preço Mínimo (PGPM), o Seguro Agrícola (incluindo-se aí o Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO), a reforma agrária e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). De acordo com o Banco Central do Brasil – BACEN (2007), o crédito rural total retoma sua trajetória de crescimento a partir de 1997. Em valores constantes, o volume total de crédito foi, naquele ano, de pouco menos de R\$ 25 bilhões, chegando em 2007 a mais de R\$ 51 bilhões, o que significa um crescimento real de mais de 100% no período.

Ainda segundo informações do BACEN (2007), do total das aplicações contratadas em 2007, 31,57% equivaleram a financiamentos de até R\$ 60 mil. As principais fontes de recursos encontram-se nos recursos obrigatórios – as chamadas exigibilidades bancárias, ou Manual de Crédito Rural – MCR 6.2 (55,5%) – e na Poupança Rural (17,9%). Atualmente, os bancos privados têm uma participação de mais de 40% no total do crédito rural, sendo os bancos oficiais federais responsáveis por uma porcentagem ligeiramente superior (próxima a 45%).

Um importante programa de financiamento das atividades agrícolas familiares no meio rural, o PRONAF, foi viabilizado no período do Plano Real e tem obtido resultados significativos, conforme a Secretaria da Agricultura Familiar (SAF), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Entre esses resultados, o SAF/MDA (2009) destaca:

- ▶ grande alcance do Programa, contando, em todo o território nacional, com cerca de dois milhões de famílias inseridas;
- ▶ as mais baixas taxas de juros dos financiamentos rurais;
- ▶ beneficiamento do público de mais baixa renda com cerca de 60% das operações;
- ▶ concentração dos subsídios para os mais descapitalizados e acesso destes às fontes do Sistema Nacional de Crédito Rural, além do Orçamento Geral da União (OGU);
- ▶ baixa inadimplência (em torno de 2,5%);
- ▶ compartilhamento dos custos e do risco com o sistema financeiro e a União;
- ▶ dinâmica consolidada de construção dos Planos de Safra em parceria e diálogo com os movimentos sociais rurais.

Conforme dados do BACEN (2007), o PRONAF atingiu, em 2007, mais de um milhão e novecentos mil contratos, com valor médio das operações em torno de R\$ 3.765,72. Os estados do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais, do Paraná, da Bahia, de São Paulo, do Espírito Santo e do Pará absorveram 74,1% dos recursos e 53,8% dos contratos do programa.

Embora se saiba que o crédito rural não é a única razão do crescimento da produção agrícola, é preciso reconhecer que as condições macroeconômicas, sustentadas pelas políticas públicas de combate à inflação ligadas à expansão da demanda interna e da economia mundial, contribuíram para melhorias nos resultados desse crescimento. Conforme dados do IBGE (2003, 2009), a produção dos principais grãos variou positivamente de 1996 a 2008. Enquanto em 1996 a soma da produção de arroz, feijão, milho, soja e trigo atingiu 67 milhões de toneladas, em 2008 esse montante chegou a 140 milhões de toneladas, o que traduz uma expansão de 108% em 14 anos. Em termos de exportação, constatou-se, de 2006 para 2007, um crescimento de 18,2% no valor dos produtos do agronegócio, atingindo, em 2007, o total de R\$ 58,4 bilhões (MAPA, 2008a).

Considerando os dados e os argumentos apresentados acima, conclui-se que, em condições de estabilidade econômica, a agricultura reage na mesma direção do crescimento dos recursos e da demanda, ambos relacionados à expansão da renda nacional. Contudo, ainda que os dados fornecidos sejam otimistas, verificou-se, de 2001 a 2005, conforme Del Grossi [s. d.], estabilidade nos níveis de emprego agrícola, na faixa dos 12 milhões de empregados, entre formais e informais. Além disso, a soma das rendas dos principais produtos agrícolas obteve, de 1999 a 2007, um sensível crescimento, porém com forte oscilação. Tomando-se os dados desses dois anos,

o resultado aponta um crescimento 22,9% da renda proporcionada pelos principais produtos agrícolas, inferior ao crescimento de 31,4% do PIB total, no mesmo período. De qualquer forma, assim como há uma evolução com diversificação em todas as relações econômicas brasileiras, também se verifica, no Brasil, uma mudança no perfil do meio rural. Nos dias atuais, é preciso considerar fatores tais como a pluriatividade, inclusive atividades não-agrícolas, para se ter a real dimensão das ocupações originalmente pensadas como exclusivas da agricultura.

## REFERÊNCIAS

- BACEN – Banco Central do Brasil. *Anuário estatístico do Crédito Rural 2007*. Brasília: BACEN, 2007.
- BACHA, Carlos José Caetano. *Economia e política agrícola no Brasil*. São Paulo: Atlas, 2004.
- BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 2002.
- BRITO, Paulo. *Economia brasileira: planos econômicos e políticas econômicas básicas*. São Paulo: Atlas, 2004.
- CONSIDERA, Cláudio Monteiro; SOUSA, Eduardo Luis Leão de; BRACALE, Gustavo. *Âncora verde: o papel da agricultura no ajuste econômico*. Brasília: SEAE/MF, 2002. Documento de trabalho, 28.
- DEL GROSSI, Mauro Eduardo. *Trabalho rural e nova ruralidade*. Brasília: Unb, [s. d.]. Disponível em: <[http://74.125.47.132/search?q=cache:zupuqUUOePgj:mpas.gov.br/arquivos/office/4\\_081010-120058-884.pps+emprego+agr%C3%ADcola&cd=13&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a](http://74.125.47.132/search?q=cache:zupuqUUOePgj:mpas.gov.br/arquivos/office/4_081010-120058-884.pps+emprego+agr%C3%ADcola&cd=13&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a)>. Acesso em: 3 mar. 2009.
- FRANCO, Gustavo H. B. A década perdida e a das reformas. São Paulo, *O Estado de S. Paulo*; Rio de Janeiro, *Jornal do Brasil*, 30 jan. 2000. Disponível em <<http://www.econ.puc-rio.br/gfranco/a48.htm>>. Acesso em: 19 mar. 2009.
- FARINA, Elisabeth M. M. Q.; NUNES, Rubens. Âncora verde e os ajustamentos microeconômicos no sistema agroindustrial de alimentos no Brasil pós-Real. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 30., 2002, Nova Friburgo, RJ, *Anais...* Nova Friburgo, RJ, 2002.
- GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana Cláudia. *Finanças públicas: teoria e prática no Brasil*. 3. ed. Rio Janeiro: Campus, 2008.
- GRAZIANO DA SILVA, José. *A nova dinâmica da agricultura brasileira*. Campinas: UNICAMP, 1996.
- GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; TONETO JR., Rudinei. *Economia brasileira contemporânea*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

- IBGE. Índices de perdas do plantio à pré-colheita dos principais grãos cultivados no país 1996-2002. *Produção Agrícola Municipal – PAM 1996-2002*. Brasília: IBGE, 2003. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/indicadoresagro\\_19962003/tab1p.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/indicadoresagro_19962003/tab1p.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Em 2006, IBGE atualizará as ponderações do IPCA. Brasília: IBGE, 2005. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- \_\_\_\_\_. Levantamento sistemático da produção agrícola: produção 2008 e 2009 (previsão). Brasília: IBGE, 2009. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/lspa\\_200902\\_5.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/agropecuaria/lspa/lspa_200902_5.shtm)>. Acesso em: 10 mar. 2009.
- LACERDA, Antônio Corrêa de et al. *Economia brasileira*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. *Informativo de Economia Agrícola*. a. 2., v. 1. Brasília: MAPA, 2008a.
- \_\_\_\_\_. *Renda agrícola do Brasil*. Brasília: MAPA, 2008b. Disponível em: <[http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/page/mapa/mapa\\_agronet/agronet\\_inicial/esquerda\\_agronet/menu\\_da\\_esquerda\\_agronet/comunicacao\\_interna\\_agronet/comunicacao\\_interna\\_agronet\\_principal/comunicacao\\_interna\\_agronet\\_inicio/comunicacao\\_interna\\_agronet\\_azul/comunicacao\\_interna\\_agronet\\_intercom/publica%7%c3o%20de%20arquivos%20para%20link/renda%20agr%cdcola%20brasil%20dez-2007\\_0.pdf](http://www.agricultura.gov.br/pls/portal/docs/page/mapa/mapa_agronet/agronet_inicial/esquerda_agronet/menu_da_esquerda_agronet/comunicacao_interna_agronet/comunicacao_interna_agronet_principal/comunicacao_interna_agronet_inicio/comunicacao_interna_agronet_azul/comunicacao_interna_agronet_intercom/publica%7%c3o%20de%20arquivos%20para%20link/renda%20agr%cdcola%20brasil%20dez-2007_0.pdf)>. Acesso em: 4 mar. 2009.
- SAF/MDA – Secretaria da Agricultura Familiar/Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Apresentação do crédito rural*. Brasília: SAF/MDA, 2009. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/saf/index.php?scid=813>>. Acesso em: 8 mar. 2009.
- SANT’ANNA, André Albuquerque; FERREIRA, Francisco Marcelo Rocha. Crédito rural: da especulação à produção. *Visão do Desenvolvimento*, Brasília, BNDES, n. 11, 2006.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. São Paulo: Atlas, 2008.
- VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; GARCIA, Manuel Enriquez. *Fundamentos de Economia*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.



**10. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

Leonardo Xavier da Silva



Impressão:  
Gráfica da UFRGS  
Rua Ramiro Barcelos, 2500 - Porto Alegre, RS  
Fone/Fax (51) 3308-5083  
grafica@ufrgs.br  
www.grafica.ufrgs.br

---

Editora da UFRGS • Ramiro Barcelos, 2500 – Porto Alegre, RS – 90035-003 – Fone/fax (51) 3308-5645 – editora@ufrgs.br – www.editora.ufrgs.br • Direção: Sara Viola Rodrigues • Editoração: Carla M. Luzzatto, Fernanda Kautzmann, Luciane Delani e Rosângela de Mello; suporte editorial: Alexandre Giaparelli Colombo, Jeferson Mello Rocha, Lucas Frota Strey, Maria de Souza Gueder, Renato Baum e Priscila dos Santos Novak (bolsistas) • Administração: Najára Machado (coordenadora), Angela Bittencourt, Jaqueline Trombin, Laerte Balbinot Dias, Maria da Glória Almeida dos Santos e Valéria da Silva Gomes; suporte administrativo: Getúlio Ferreira de Almeida e Janer Bittencourt; Aline de Fraga Sulzbach e Amanda Barros Siqueira (bolsistas) • Apoio: Idalina Louzada e Laércio Fontoura.

Este livro reúne os conteúdos didáticos da disciplina Estado e Políticas Públicas (DERAD 10) oferecida no terceiro módulo do Curso de Graduação Tecnológica Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural (PLAGEDER) da UFRGS, na modalidade a distância. Parte-se do pressuposto que os governos, através do uso de políticas públicas, influenciam e, muitas vezes, procuram direcionar o comportamento das pessoas, no sentido de garantir o bem comum. A partir de uma argumentação fortemente ancorada na Ciência Econômica, esta obra apresenta aspectos relevantes acerca da lógica da ação pública e os instrumentos de política pública na inter-relação entre as várias instâncias de governo.