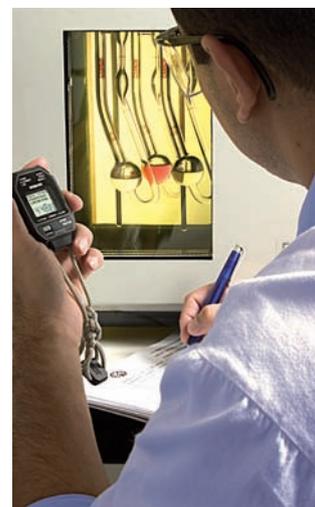


Brasil

o estado de uma nação



ESTADO, CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO
A Eficiência do Setor Público no Brasil

Brasil

o estado de uma nação

ESTADO, CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO
A Eficiência do Setor Público no Brasil

André Gambier Campos
Ricardo L. C. Amorim
Ronaldo Coutinho Garcia
editores

Governo Federal

Ministro de Estado Extraordinário de Assuntos Estratégicos
Roberto Mangabeira Unger

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças

Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos

João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos

Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais

Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento

Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete

Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação

Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

BRASIL: o estado de uma nação – Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil, 2007 / Ricardo L. C. Amorim, André Gambier Campos, Ronaldo Coutinho Garcia, editores. – Brasília: IPEA, 2008.

288 p.. il.

1. Estado; 2. Teoria macroeconômica; 3. Macroeconomia; 4. Tecnologia e inovação; 5. Políticas sociais; 6. Segurança e justiça. I. IPEA

ISBN 978-85-7811-009-3 CDD

SUMÁRIO

Apresentação	1
Agradecimentos.....	3
Introdução.....	9
Capítulo 1 – Estado e Macroeconomia	15
1. Estado e Macroeconomia: Um Enfoque Teórico	15
2. Estado e Macroeconomia Brasileira:	
A Opção pelo Investimento Público e o PAC.....	32
3. Tendências dos Fluxos Globais de Investimento Direto Externo	50
Capítulo 2 – Estado e Inovação Produtiva.....	99
1. Introdução.....	99
2. A Importância da Inovação	102
3. Virtuosiidade da Atividade Produtiva Baseada na Inovação	114
4. Avaliação Crítica de Políticas Brasileiras	
de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico	121
5. Panorama Internacional: Políticas Industriais e de Inovação Recentes..	136
6. Conclusões	144
Capítulo 3 – Estado e Política Social.....	149
1. Política Social no Brasil	149
2. Saúde.....	163
3. Educação	205
4. Políticas de Garantia de Renda.....	227
Capítulo 4 – Segurança Pública:	
entre a Violência e a Atuação do Sistema de Justiça Criminal.....	247
1. Introdução.....	247
2. Limites da Prevenção pelo Sistema de Justiça Criminal	256
3. Considerações Finais	270
Referências Bibliográficas	273

APRESENTAÇÃO

O Brasil viveu, nas últimas duas décadas e meia, um longo período onde os problemas conjunturais ultrapassaram a esperança e a confiança no futuro. Não havia mais espaço para o longo prazo, o pensar prospectivo, o planejamento e suas questões. O curto prazo de inflação e, depois, de elevada dívida interna e medo da fuga de capitais roubaram a autoconfiança de toda uma sociedade em seu potencial de construir, a partir da sua ação e vontade, uma nação mais justa e próspera.

Hoje, porém, nosso país vive um momento ímpar, onde o crescimento econômico é significativo, os investimentos estão elevados e as contas externas apresentam bons resultados. Além disso, o Estado vem recuperando aos poucos seu espaço para fazer política econômica e há mesmo certo otimismo em relação à questão social. Todo esse ambiente e a renovada esperança no porvir recoloca uma velha questão que foi esquecida nos tempos de turbulência: qual o país que queremos?

Dentro desse quadro e da nossa história, observar o Estado, sua importância e sua relação com o desenvolvimento são fundamentais. O Brasil industrial e moderno, mas ainda muito desigual em todas as dimensões, não é compreensível sem se ter em mente o papel do Estado na sua construção.

Por isso, quando se desenha agora essa nova oportunidade de o país retomar um caminho de crescimento e modernização, o Ipea contribui mais uma vez para o debate com um novo número da série *Brasil: o estado de uma nação*. Dessa vez o livro se debruça sobre o importantíssimo tema *Estado, políticas públicas e desenvolvimento*, discutindo as ações de governo, seu alcance, resultados e problemas.

Nesse sentido, os próximos volumes da série, que agora chega ao número três, trarão sempre uma preocupação com a problemática do desenvolvimento brasileiro, seus dilemas, desafios e possibilidades.

Nós do Ipea estamos, assim, orgulhosos em ajudar o governo e a sociedade brasileira a pensar sua realidade e seu futuro. O futuro de todos nós.

Boa leitura.

AGRADECIMENTOS

Olhar o Brasil não é tarefa fácil e muito menos para umas poucas pessoas. Como toda realidade social, a brasileira é complexa, multifacetada, desafiadora e possui características próprias como a imensa desigualdade. A renda e a riqueza aqui possuem níveis de concentração tão elevados que tornam qualquer olhar cuidadoso refém de angústias e anseios em relação ao futuro que se quer para o país. Ao mesmo tempo, tais disparidades sociais, regionais e produtivas terminam por refletir-se em tensões políticas e disputas, que nublam a tradicional imagem de um país pacífico e cordial.

Logo, fica patente a urgência em desenvolver o país, reduzir as tensões de classe e evitar que os conflitos de interesse continuem emperrando o potencial brasileiro de crescimento, criatividade e distribuição dos frutos do progresso. Essa preocupação que hoje move as pesquisas e os questionamentos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) necessariamente tinha de transbordar para a série *Brasil: o estado de uma nação*. Agora, mais do que nunca, frente a um novo ciclo de crescimento econômico, uma janela de oportunidades se abre, e é necessário que as decisões tomadas no âmbito privado e público sejam firmes e bem-sustentadas em conhecimento sobre o país recente e suas mudanças. Isto é, para colaborar com a nação, a fim de que ela dê passos largos em direção ao futuro, o Ipea elaborou novamente uma visão abrangente, capaz de capturar os movimentos e os fatos relevantes nas diferentes áreas que interessam ao desenvolvimento do país.

Com essa preocupação, a escolha do tema da nova edição do livro não poderia passar ao largo ou ser indiferente ao órgão mais importante e controverso da vida social do país. O Estado brasileiro surge na história como um ator fundamental não só na regulação e manutenção da ordem em sociedade, mas, principalmente, como indutor de dinâmicas econômicas e do processo de crescimento produtivo e desenvolvimento vivido pelo país desde a independência. Hoje, após as profundas transformações sofridas pela economia e pelas relações entre Estado e sociedade desde os anos 1990, um novo panorama se apresenta, e novas oportunidades e desafios são postos frente a frente para a sociedade. Por isso, compreender o papel do Estado brasileiro de hoje e as formas como atua é imprescindível para orientar as decisões dos agentes públicos e, principalmente, ajudar a sociedade a escolher direções e exigir caminhos por parte do seu representante político.

Foi essa a trajetória que trouxe à luz esta nova edição de *Brasil: o estado de uma nação* com o tema *Estado, crescimento e desenvolvimento: a eficiência do setor público no Brasil*. O livro está dividido em quatro longos capítulos, que refletem os grandes temas debatidos hoje pela sociedade: *a)* macroeconomia e crescimento econômico; *b)* inovação, tecnologia e produção; *c)* políticas sociais e ações sobre a pobreza; e, por fim, *d)* segurança pública. No entanto, cada uma dessas problemáticas, antes de formar capítulos, contou naturalmente com a colaboração de muitas pessoas.

Em primeiro lugar, para dar conta de tema de tamanha importância, esta edição só nasceu porque, como nas anteriores, somou o trabalho e o empenho ativo de quase todos os servidores do Ipea. Foram importantes na construção do livro os pesquisadores, a diretoria, os imprescindíveis serviços de apoio e os bolsistas. Também, dada a abrangência da discussão, convidados renomados e cientistas foram incitados a colaborar com a publicação, apresentando textos de base, comentários e críticas aos diagnósticos e idéias expostas. A todos, muito obrigado e o aplauso por mais esta edição de *Brasil: o estado de uma nação*.

Assim, é importante agradecer aos iniciadores da série, que muito se empenharam para garantir sua qualidade e importância nos debates nacionais. A começar pelo colega Paulo Tafner, que, a partir de uma boa idéia, criou e consolidou esta publicação anual. Também à diretoria anterior do Ipea, que apoiou e deu condições para que os livros alcançassem a qualidade deles exigida. São nomes importantes, como o do ex-presidente Luiz Henrique Proença Soares pela decisão de realizar a publicação e dos diretores João Alberto De Negri da Diretoria de Estudos Setoriais (Diset), Marcelo Piancastelli de Siqueira da Diretoria de Estudos Regionais e Urbanos (Dirur), Paulo Mansur Levy da Diretoria de Estudos Macroeconômicos (Dimac), Anna Maria T. Medeiros Peliano da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc), Alexandre de Ávila Gomide da Diretoria de Cooperação e Desenvolvimento (Dicod) e Cinara Maria Fonseca Lima da Diretoria Administrativa e Financeira (Diraf). Todos, em suas diretorias, ajudaram para que a cada ano se chegasse a um livro admirável e instigante.

Para a presente edição, foi muito importante o apoio do ministro de Assuntos Estratégicos, Roberto Mangabeira Unger. Também a colaboração de Marcelo Behar, Carlos Sávio, Paulo Bahia, Sérgio Gusmão, Afonso Cabral e Daniel Barcelos mostrou-se valiosa ao longo da construção do livro. Porém, veio da diretoria colegiada do Instituto a decisão, a colaboração e o apoio imprescindíveis para o atual volume. Mais uma vez, a decisão do presidente Marcio Pochmann foi fundamental para que o livro nascesse com elevado padrão de pesquisa. Também a colaboração das diferentes diretorias do Ipea,

a partir do apoio dos seus diretores, foi imprescindível para a publicação. Para as questões envolvendo macroeconomia, por exemplo, cabe ao diretor João Sicsú (Dimac) nosso agradecimento. Para os problemas e avaliações sociais, o diretor Jorge Abrahão de Castro (Disoc) mostrou-se sempre interessado. Nas intrincadas discussões sobre inovação, o diretor Marcio Wohlers (Diset) realizou grandes esforços. Nas análises, críticas e sugestões, Liana Carleial (Dirur) e Mario Theodoro (Dicod) e suas diretorias foram fundamentais ao apontar caminhos e novas possibilidades de interpretação dos fenômenos brasileiros. Também, a colaboração do diretor Fernando Ferreira (Diraf), que, ao colocar os serviços de apoio à disposição dos editores, permitiu que muitos contratempores fossem evitados e que as discussões fossem feitas a contento. Por fim, a atenção e os cuidados de Pérsio Davison (chefe de gabinete do Ipea) trouxeram a segurança necessária à realização do livro.

Por sua vez, cada um dos capítulos esteve sob a supervisão de coordenadores e da própria diretoria do Instituto a fim de garantir a qualidade e a amplitude da discussão. Nesse sentido, a pluralidade das análises foi importante para que este livro viesse à tona com a solidez e a esperança com que sempre é aguardado todos os anos.

O capítulo *Estado e Macroeconomia*, por exemplo, esteve sob a coordenação de Renaut Michel Barreto e Silva e recebeu, antes de se transformar no capítulo de abertura do livro, uma série de colaborações na forma de *papers*, que serviram de pano de fundo para a construção do texto final. Essas contribuições valiosas vieram de autores com a alta estatura de Regis Bonelli, Fernando Rezende, Fernando Cardim, Ajax Moreira, João Sicsú, Luciana Acioly da Silva, Miguel Antonio Pinho Bruno, Salvador Werneck Vianna e Pedro Carvalho de Miranda. Nas discussões, foram importantes as participações de Liana Carleial, Marcio Pochmann, Denise Gentil e André de Melo Modenesi. O formato final do texto coube aos editores.

Já o capítulo *Estado e Inovação Produtiva* esteve sob a coordenação de Luis Cláudio Kubota e Mario Sergio Salermo e, do mesmo modo que o capítulo sobre macroeconomia, recebeu várias contribuições que permitiram gerar um excelente *background* analítico para a construção do texto do capítulo. É interessante ressaltar que, desta vez, os coordenadores também escreveram textos de base e, praticamente, o texto final do capítulo, cabendo aos editores apenas contribuições pontuais. Além deles, houve as colaborações significativas de Lucia Helena Salgado, Alexandre Marinho, Marcio Wohlers e Ronaldo Coutinho Garcia. Nas discussões destacam-se as participações de Marcio Wohlers, Luis Cláudio Kubota, Luis Carlos Magalhães e Milko Matijascic.

O terceiro capítulo *Estado e Política Social* foi coordenado por Jorge Abrahão de Castro. A relevância dos impactos das políticas públicas sobre a pobreza e a desigualdade brasileiras fez com que esse capítulo recebesse o maior número de contribuições de pesquisadores do Ipea e de autores externos ao Instituto. Assim, é preciso assinalar as colaborações de Alexandre Marinho, André Gambier Campos, José Aparecido Carlos Ribeiro, José Valente Chaves, Luciana Jaccoud, Marta Arretche, Paulo Roberto Corbucci, Luciana Mendes Servo, Roberto Henrique Sieczkowski Gonzalez, Roberto Passos Nogueira, Ronaldo Seroa da Motta, Sérgio Francisco Piola, Eduardo P. S. Fiuza e Solon Magalhães Vianna. O conjunto de análises formado pelos textos desses autores constituiu o cenário a partir do qual foi possível realizar esse capítulo. Escrita a primeira versão, esta foi criticada por alguns comentadores que merecem destaque: Ronaldo Coutinho Garcia, Carolina Barbieri, Maria Vilar Ramalho Ramos, Maria Martha Cassiolato, Luseni Maria Cordeiro de Aquino e Ricardo L. C. Amorim. Novamente, o formato final do texto coube aos editores.

O último, *Segurança Pública: entre a Violência e a Atuação do Sistema de Justiça Criminal* trouxe à tona o delicado tema das políticas e ações públicas sobre o problema da violência e sua repressão. O capítulo esteve sob a coordenação de André Gambier Campos, que compõe um grupo de pesquisa novo dentro do Ipea sobre essa problemática. As contribuições compuseram um painel rico e controverso que exigiu esforço significativo do coordenador para propor um texto abrangente e que assimilasse as posições dos diferentes colaboradores. Foram muito importantes as colaborações de Cláudio Beato, André Gambier Campos, Helder Rogério Sant'Ana Ferreira, Luseni Maria Cordeiro de Aquino e Natália de Oliveira Fontoura. As discussões ganharam valor significativo com as intervenções de Guilherme A. V. Dias, José Celso Cardoso Junior e Persio Davison. Mais uma vez, o formato final do texto coube aos editores.

Ainda na construção dos capítulos do livro é muito importante agradecer aos coordenadores temáticos de pesquisa do Ipea, pois sem eles a mobilização de técnicos, o cumprimento do calendário e o apoio do conjunto de cada uma das diretorias seriam impossíveis. Também é preciso agradecer aos técnicos do Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc), ligado à Disoc, André Luiz Souza, Augusto de Araújo Maia, Fábio Monteiro Vaz, Isabella Moura Trevisol, Jhonatan Ferreira, Joelmir Rodrigues da Silva e Herton Ellery Araújo, responsáveis por muitas informações estatísticas encontradas ao longo do livro. Aos demais técnicos e pesquisadores que de uma forma ou de outra colaboraram para que esta nova edição de *Brasil: o estado de uma nação* chegasse a um bom termo só podemos dizer: muito obrigado.

Mas tudo isso, capítulos, discussões e, por fim, um livro, dependeu também de outras pessoas que disponibilizaram tempo, equipamentos e talento na composição do produto final. A Assessoria de Comunicação (Ascom), por exemplo, apoiou com a equipe de editoração a revisão final dos textos. Ainda sob a Ascom, o setor de eventos ajudou com a infra-estrutura em todos os momentos em que discussões eram marcadas e videoconferências realizadas. Luiz Fernando Cortez, Andrea Ferreira da Silva, Natasha Rodrigues Mesquita Sampaio e João Viana da Silva evitaram que contratempos ou qualquer falta de estrutura pudessem atrasar a realização do livro. Também a turma do Ambiente Web, responsável pela boa presença do Ipea na rede mundial de computadores, colaborou significativamente na divulgação interna dos eventos e na disponibilização dos textos. A Nídia Rios, Antenor Francilino Cruz, Fernando Silva Boiteux, Thatiane Kelly Barbosa Teles e Bruna Silva Rosa nosso agradecimento. Toda essa equipe azeitada foi gerida por Estanislau Maria e Geraldo Seabra, respectivamente, chefe e subchefe da Ascom, que cuidaram pessoalmente do andamento dos trabalhos e da preparação dos originais e da impressão do livro. A esses colegas, o agradecimento vem na forma de um elogio: tudo funcionou como um relógio.

Outros apoios também se revelaram indispensáveis. Os técnicos Enoque Abdias da Silva, Edilson Araujo Pereira, Antonio Lucena de Oliveira e Edílson Cedro Santos foram sempre rápidos em disponibilizar os livretos e textos que lhes chegavam ainda em formato eletrônico. Com eles foi possível acelerar prazos, discussões e envolver mais pesquisadores nos debates dos capítulos. Também a criteriosa licitação que permitiu a impressão deste volume só pôde acontecer graças aos cuidados do colega Jeovah H. Szervinsk Junior, ligado à Diraf. Do mesmo modo, o registro oficial do livro nos órgãos federais de controle existiu porque Lucia Regina Pontes Lemos, chefe da biblioteca do Ipea, correu contra o tempo.

A organização de tudo isso desorganizaria os editores caso não contassem com o apoio incondicional das secretárias Fátima R. Mattosinhos Cordeiro, Ana Lizarda Chaves Moisés, Ester Antonia da Silva, Rosane Souza Silveira, Maria do Socorro Elias de Meneses e Alda Pimentel Chaves. Anjos da guarda, impediram muitas vezes que tudo saísse dos trilhos.

Todos esses esforços foram coroados com a colaboração direta e indireta de diversos órgãos do governo, instituições de pesquisa e organismos internacionais. Dentre as instituições nacionais que mais contribuíram para a realização deste livro, agradecemos ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Ministério da Educação, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão,

Ministério da Previdência Social, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Justiça e Ministério da Saúde. Além disso, foi muito importante a colaboração do Conselho Nacional dos Secretários de Saúde (Conass), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e da Casa Civil da Presidência da República.

No âmbito internacional, os contatos foram muito facilitados pela atuação de Alice Pessoa de Abreu, Estevam Rodrigues Aguiar, Juliana Costa Araujo, Pedro Tiê, Rosi Mari Miranda Cristaldo e Vitória Gehre. Com a ajuda dessa equipe, a publicação desta edição de *Brasil: o estado de uma nação* pôde usufruir da colaboração e informações da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), órgão ligado às Nações Unidas, do Centro Internacional de Pobreza (IPC – International Poverty Centre), fruto da parceria entre o Ipea e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID – Department for International Development), órgão do governo britânico voltado ao desenvolvimento internacional, da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development) e do Pnud.

Por tudo isso, fica claro que um livro como este não é senão o fruto do trabalho coletivo de uma instituição coesa, plural e sólida, capaz de aglutinar saberes, críticas e análises relevantes em uma só publicação. Somente o Ipea, com mais de 44 anos de tradição, poderia trazer à luz, ano após ano, um livro que é a síntese do esforço de muitos homens e mulheres em busca de construir um Brasil e um futuro melhor para nós.

A todos, os editores deixam aqui registrados os mais sinceros agradecimentos.

INTRODUÇÃO

O Estado, em toda a história do capitalismo, teve sempre forte papel no desenvolvimento dos países. Século após século, é possível observar que as trajetórias das nações, notadamente as desenvolvidas, foram marcadas por ações, políticas e outras intervenções estatais que influenciaram seus rumos e, por isso mesmo, a própria sociedade. Do mesmo modo, o Brasil teve no seu Estado um ente marcante em sua história econômica e social.

Se tomarmos como ponto de partida o período cafeeiro, saltam aos olhos as políticas de defesa e de compra do produto frente às crises de superoferta internacionais. Em seguida, com a ascensão da indústria como principal motor da economia nacional, as intervenções do governo, como instância do Estado, foram cruciais para que o país vivesse muito mais do que um crescimento industrial, elevando-se, hoje, à categoria de industrializado. Isto é, o processo de industrialização não seria possível, muito menos no ritmo que assumiu, sem a posição firme e estimuladora das políticas econômicas governamentais.

Mesmo durante o Regime Militar, com as reformas e a ação governamental — em planos e programas que tiveram ampla participação do Ipea —, a economia sentiu os efeitos da modernização do sistema financeiro nacional, do impulso do crédito para consumo e da implantação de setores específicos da indústria pesada, à época, ainda não disponíveis no país.

A presença do Estado é tão importante na economia brasileira que muitos estudiosos afirmam que a industrialização da segunda metade do século XX baseou-se no tripé Estado-capital estrangeiro-capital privado nacional. E mesmo dentre esses três, o papel jogado pelo Estado brasileiro foi o mais destacado.

Se a década de 1980 marcou o país com seu longo ciclo inflacionário somado ao baixo crescimento médio daqueles anos, também foi ali que o Estado perdeu boa parte de sua capacidade de estímulo aos investimentos e aos negócios. A crise vivida, então, pelo poder público corroeu também a autoconfiança da população no país do futuro e alinhavou mudanças ideológicas que se tornariam claras e ganhariam forma com a eleição de Fernando Collor de Mello para presidente da República.

As reformas de corte neoliberal, implementadas pelo então presidente, iniciaram uma mudança muito significativa no papel do Estado na sociedade brasileira, assim como inauguraram uma nova inserção do país no sistema de trocas internacional. Todavia, o problema mais urgente, a elevadíssima inflação, continuou sem controle apesar das tentativas de estabilização.

Apenas em 1994, já no Governo Fernando Henrique Cardoso, os preços foram domados em meio a uma situação internacional amplamente favorável à

tomada de dólares pelo país e à intensificação das reformas neoliberais iniciadas no Governo Collor. Contudo, o sucesso do Plano Real, apoiado na abertura comercial e financeira, levou a mudanças de maior fôlego no Brasil do que o mero controle da inflação. Ali, novamente a partir de uma ação estatal, viu-se a indústria de capital nacional encolher, as cadeias produtivas perderem elos de produção para as importações, o enfraquecimento dos trabalhadores devido à rápida elevação das taxas de desemprego e, por fim, a explosão da dívida pública interna e o aprisionamento do governo dentro da armadilha dessa dívida.

Destarte, apesar do sucesso no necessário controle da inflação, o Brasil mudou de rumo e o Estado se viu fraco demais para voltar a impulsionar a economia. Ao mesmo tempo, as transformações não significaram alterações nas relações internas de poder da sociedade ou melhora significativa na distribuição de renda. Foi, como já se disse em outra ocasião, uma “modernização conservadora”.

A eleição de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência da República pouco mudou esse quadro. A ameaçadora dívida pública permaneceu como um garrote de difícil contorno em meio tanto a pressões conservadoras como as que queriam ações distributivas imediatas.

Hoje, já no segundo mandato do presidente, algumas daquelas condições parecem alterar-se favoravelmente, permitindo maior crescimento e retomada dos investimentos no país. O quadro externo favorável, a manutenção da inflação em baixos níveis, o amplo apoio político ao governo, o crescimento do consumo e a redução dos indicadores de pobreza formam um alvissareiro cenário capaz de recolocar questões até então esquecidas pelo país: como deve ser o Brasil do futuro? Como será o nosso Brasil nas próximas décadas?

São questões que impõem outro olhar e outra ação do governo e da sociedade, abandonando o “curtoprazismo” vivido nos quase 25 anos de baixo crescimento econômico e ameaça de inflação.

Contudo, para que essas questões sejam bem respondidas e as informações se tornem balizas que guiem o debate nacional sobre o futuro, é preciso conhecer o Brasil recente, suas transformações e caminhos. Por isso, o volume de *Brasil: o estado de uma nação* deste ano se propõe a olhar o que nosso país viveu recentemente, focando a relação entre Estado e desenvolvimento como linha fundamental para analisar o que vem acontecendo na economia e na sociedade nos últimos anos.

Para tanto, o livro está dividido em quatro capítulos. No primeiro, *Estado e Macroeconomia*, especialmente na seção inicial, fica explícito que o governo tem papel fundamental na condução da economia, principalmente por que controla não só os preços-chave, mas também os instrumentos que estimulam ou contêm a demanda agregada e as expectativas dos empresários. A partir dessa análise tornam-se mais claras as possibilidades e as limitações das ações do executivo. A segunda seção versa sobre a problemática dos investimentos diretos estrangeiros, tão

fundamentais para a entrada de tecnologia e, ao mesmo tempo, tão problemáticos quando definem o padrão de consumo, a produção e os investimentos de países emergentes como o Brasil. Diante desse quadro geral, a seção seguinte discute o investimento público brasileiro e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), apontando avanços, impactos esperados e também possíveis problemas oriundos dessa estratégia. Ali ficam claras quais são as questões urgentes a serem enfrentadas por todos.

O segundo capítulo (*Estado e Inovação Produtiva*) discute o fundamental papel do Estado nas questões da ciência e tecnologia, assim como na incorporação deste saber à produção (subcapítulo 1). A seção seguinte observa o panorama brasileiro em termos de sistemas de inovação, indicando as diferentes possibilidades de arranjo para o país. A próxima seção avalia as políticas brasileiras de apoio ao desenvolvimento tecnológico. A penúltima seção aproveita a discussão anterior para expor as experiências de países tidos como casos de sucesso em termos de tecnologia e inovação. Tudo isso mostra o potencial econômico do país que o Estado pode ajudar a revelar quando auxilia adequadamente a pesquisa, a inovação e a produção.

Já o terceiro capítulo (*Estado e Política Social*) traz uma análise da atuação recente do Estado sobre a questão social (subcapítulo 1), focando principalmente as áreas de saúde (subcapítulo 2), educação (subcapítulo 3) e os programas de transferência de renda, mais ligados ao combate direto à pobreza (subcapítulo 4). Neste capítulo fica claro o quanto essas ações do Estado, e mais especificamente do governo, têm ajudado a melhorar significativamente os quadros de pobreza e indigência até há pouco vigentes no país.

Por fim, no capítulo 4, *Segurança Pública: entre a Violência e a Atuação do Sistema de Justiça Criminal*, a análise recai para o delicado tema da segurança pública, discutindo a situação, as dificuldades e alguns caminhos escolhidos pelo Estado para atuar sobre essa problemática. Assim, a seção 1 discute os números da criminalidade no país, enquanto a seção 2 põe a nu os limites do sistema de justiça criminal no Brasil. Por fim, análise compreensiva da questão é feita nas considerações finais.

O conjunto do livro, portanto, discute e retrata alguns temas que envolvem o Estado e sua relação com o desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, o caráter eminentemente aplicado do conhecimento aqui exposto coloca questões muito reais e que necessitam ser debatidas por toda a sociedade e principalmente pelos homens públicos do país. Sendo esse o mais importante papel do Ipea — contribuir para a elaboração e avaliação de um projeto de desenvolvimento brasileiro —, o presente volume torna-se uma contribuição importante para se pensar o Brasil que se quer para os próximos anos.

Brasília, junho de 2008



CAPÍTULO 1

O ESTADO E A MACROECONOMIA

1. ESTADO E MACROECONOMIA

O presente capítulo, especialmente o subcapítulo 1, discute o papel do governo como agente fundamental na condução da economia, principalmente porque controla não só os preços-chave, mas também os instrumentos que estimulam ou restringem a demanda agregada e as expectativas dos empresários. A partir dessa análise tornam-se mais claras as possibilidades e as limitações das ações do Poder Executivo. Diante desse quadro geral, o subcapítulo 2 discute o investimento público brasileiro e o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), apontando avanços, impactos esperados e também possíveis problemas oriundos dessa estratégia. O subcapítulo 3 analisa a dinâmica dos investimentos diretos estrangeiros, fundamentais para a entrada de tecnologia e, ao mesmo tempo, problemáticos quando definem o padrão de consumo, produção e investimentos de países emergentes como o Brasil.

1. ESTADO E MACROECONOMIA: UM ENFOQUE TEÓRICO

1.1. INTRODUÇÃO

Desde meados dos anos 1970, temos assistido ao crescimento de uma nova onda conservadora na teoria e na política econômica. Seu principal alvo foi o evidente domínio entre os *policymakers* e macroeconomistas das visões intervencionistas, atribuídas ao keynesianismo. Essa onda avançou em diversos aspectos, desde teoremas sobre a irrelevância de políticas econômicas no âmbito teórico, até os incentivos à independência dos bancos centrais, à privatização e à desregulamentação, e aos arranjos para o equilíbrio orçamentário, no campo econômico.

Modelos de ciclos político-econômicos foram criados com base na idéia de que *policymakers* sofrem da doença denominada *viés inflacionário* (CUKIERMAN, 1994). A sociedade é considerada incapaz de perceber que ganhos futuros são frutos do sacrifício presente. Os políticos atenderiam a demanda da sociedade, trocando um futuro sólido por benefícios imediatos, porém passageiros, produzindo inflação e arriscando a estabilidade de longo termo para obter um crescimento de curta duração do emprego. Keynes teria sido culpado porque atacou a necessidade de equilíbrio das finanças públicas

e fortaleceu aqueles que pensam que a prosperidade pode ser alcançada por outros meios que não o esforço árduo e a abstinência.

Como ponto de partida para o debate a respeito da eficiência da atuação do Estado, o subcapítulo 1, será reservado ao resgate das idéias keynesianas que deram legitimidade à intervenção estatal e à política econômica ativa, ou ainda, de acordo com vozes mais conservadoras, à intromissão do Estado na vida privada. Para isso, a próxima seção apresenta o papel da moeda em uma economia monetária e a evidência da necessidade de intervenção no sistema. Em seguida, será retomada a discussão sobre a conveniência de esta interferência ser realizada pelo Estado, utilizando a política monetária como exemplo. A quarta seção será dedicada ao debate em torno do conceito de normalidade e da capacidade de previsão dos agentes do Estado. O planejamento estatal será discutido na quinta seção, seguido das considerações finais.

1.2. A ECONOMIA MONETÁRIA, MOEDA, INCERTEZA E A NECESSIDADE DE INTERVENÇÃO

Na busca de um conceito significativo de economia monetária, Keynes estabeleceu os requisitos para sua definição. Uma economia monetária, escreveu,

(...) é uma economia na qual a moeda joga um papel próprio e afeta as motivações e decisões, sendo, em suma, um dos fatores operativos na situação, de forma que o curso dos eventos não pode ser predito, tanto no longo como no curto período, sem o conhecimento do comportamento da moeda entre o primeiro e o último estado (KEYNES, CWJMK, 13, p. 409).

Em sua obra, é possível recuperar os elementos que definiram uma economia monetária (CARVALHO, 1992): uma economia de propriedade privada, na qual as decisões de produção e investimento são tomadas e levadas a cabo por firmas cuja meta exclusiva é “terminar com mais dinheiro do que se iniciou” (KEYNES, CWJMK, 29, p. 89). Assim, as firmas visam acumular moeda e não bens físicos (id., p. 82). Por outro lado, consumidores (e poupadores) também buscam obter renda monetária e acumular riqueza em forma de moeda. Os agentes econômicos preferem a forma monetária por dois motivos. Primeiro, porque moeda compra bens e bens compram moeda, mas bens não compram bens. Há, assim, uma preferência por moeda porque ela é meio de pagamento. Por outro lado, “a moeda, em termos da qual os fatores de produção são remunerados, ‘conserva-se’ mais prontamente que o produto que os fatores estão sendo remunerados para produzir” (id., p. 86), o que explica a preferência pelas formas líquidas de riqueza. A vida econômica é repleta de incertezas que

não podem ser calculadas. Sob tais circunstâncias, é necessário desenvolver estratégias defensivas, e reter moeda é a mais comum delas.¹

Em resumo, a característica distintiva de uma economia monetária está no fato de que a moeda não é neutra. Isso afeta a posição de uma economia no curto período através de dois canais principais: *a)* para se demandar um bem ou serviço, necessita-se de moeda; *b)* pode-se apenas reter moeda, sem ter que gastá-la na compra de bens, subtraindo, assim, uma fração da demanda total.

O mais importante, contudo, é que a moeda também não é neutra em relação às posições de longo período, por ser uma forma de riqueza em uma economia monetária. Na condição de ativo, ela compete com outros, afetando o processo de acumulação de capital fixo produtivo da economia e, desta forma, os determinantes de sua posição de longo termo. Em um mundo de incerteza e propriedade privada, a moeda é uma forma segura de riqueza. Na qualidade de poder de compra, é uma representação geral da riqueza social em contraste com formas específicas de riqueza representadas por bens específicos, como posto por Marx bem antes de Keynes. Por este motivo, ela “acalma a ansiedade” dos detentores de riqueza (KEYNES, *CWJMK*, 14, p. 116). Os bens de capital, cujos retornos efetivos são sujeitos a incertezas, têm de oferecer alguma compensação para competir com a moeda, dado que os detentores de riqueza demandam alguma forma de pagamento para abrirem mão da segurança da riqueza monetária.

A incerteza afeta os valores dos ativos de capital, porque máquinas e equipamentos produzem bens específicos que podem, ou não, ser demandados pelos consumidores. Por outro lado, os bens de capital são muito ilíquidos, sendo provável que seus detentores sofram perdas de capital se tiverem que vendê-los para transferirem-se para outras atividades. Desta maneira, os ativos de capital são afetados tanto pela incerteza com relação ao rendimento quanto pela iliquidez. A moeda, por sua vez, situa-se em uma posição privilegiada com relação a tais riscos. Nas palavras de Keynes: “É evidente a conveniência de se reter ativos no mesmo padrão em que as obrigações futuras vencerão e em um padrão em termos do qual o custo de vida futuro esperado é relativamente estável” (KEYNES, 1964, p. 236-237).

¹ Mais tarde, Keynes apontou para o fato de que é com relação ao papel da moeda (e ativos líquidos que lhe são substitutos próximos) como um ativo que surgiram as dificuldades mais importantes para os economistas clássicos. A razão era que, de acordo com Keynes, eles não podiam lidar de forma correta com o problema da incerteza em contraposição ao risco calculável. A incerteza não pode ser calculada. Sob tais circunstâncias, uma vez que não se pode emitir apólices de seguro contra as incertezas da vida econômica, é necessário desenvolver outras estratégias defensivas. Reter moeda, disse Keynes, é a mais comum delas.

A moeda é a base para a criação de um sistema (explícito ou implícito) de contratos que permitem desenvolver a dinâmica temporal da produção capitalista (ver DAVIDSON, 1978). A fim de permanecer como a base dos preços e contratos ao longo do tempo, ela não pode frustrar as expectativas de seus detentores em relação à fundamental estabilidade de seu valor, ou seja, seu poder de compra. Ela deve permanecer líquida, isto é, plenamente conversível, uma vez que é o meio de pagamento da economia, mas seu valor também deve ser basicamente estável.

Para garantir sua liquidez, a moeda tem que ter certas propriedades: elasticidades baixas ou negligenciáveis de produção e de substituição (KEYNES, 1964, p. 241). Entretanto, estas propriedades fazem com que um aumento na sua demanda constitua uma subtração da demanda por bens, que não pode ser compensada por um crescimento do emprego na produção de moeda. A possibilidade de acumular riqueza não reprodutível por trabalho, em vez de bens produzidos por ele, é o núcleo do princípio da demanda efetiva de Keynes, algo que, segundo ele, somente pode acontecer em uma economia monetária.

As conseqüências deste raciocínio são: *a*) a moeda pode influenciar o volume de emprego e não só sua direção, devido à possibilidade de que o público prefira retê-la a demandar bens para o consumo presente ou para prover consumo futuro, ou seja, pode-se acumular riqueza sem investir (KEYNES, 1964, p. vii); *b*) não podem ser definidas as posições de longo período da economia sem se levar em conta o comportamento da moeda entre o primeiro estado e o último.

Em resumo, em uma economia monetária, os agentes econômicos podem escolher entre moeda e bens como meio de acumulação de riqueza. A moeda é um ativo porque, em economias de propriedade privada, sua retenção é um modo seguro de conservar o direito sobre o produto social. Qualquer sociedade é perturbada pela incerteza, mas esta tem uma influência particular em economias monetárias, pois nelas o indivíduo é livre para decidir as formas de acumulação e também é o único responsável pelos resultados de sua decisão. O indivíduo colhe os benefícios e as perdas dos seus atos. O teste da validação social de uma dada escolha individual de como acumular riqueza é sua capacidade de converter esta riqueza em moeda, ou seja, em poder de comando sobre parte do produto social. A incerteza e a moeda têm, assim, papéis definidos em economias monetárias. Os preços de demanda dos bens de capital são afetados por fatores monetários, pois a moeda, como meio de acumulação, oferece serviços de segurança que os bens de capital não podem oferecer. Podem surgir situações nas quais um aumento das incertezas deprime de tal forma esses preços em termos de moeda, que os detentores de riqueza preferem acumular esta última, causando desemprego no setor de bens de capital. A redução dos rendimentos dos agentes envolvidos na

produção daqueles bens significa menor demanda por bens de consumo, propagando por toda a economia o impacto contracionista inicial. Em economias monetárias, a demanda agregada variável implica que a renda nacional é determinada de forma endógena. Isto é conhecido como multiplicador, um elemento central da macroeconomia keynesiana.

A deficiência de demanda agregada é uma falha sistêmica: a moeda deve conferir segurança, a fim de permitir que os preços sejam fixados de forma intertemporal e os contratos sejam firmados. Mas, esta forma de moeda torna-se um modo poderoso de se reter riqueza tão atraente que, sob certas condições, a demanda por outros tipos de ativos, inclusive bens de capital, pode contrair-se ao ponto de desaparecer. Assim surge um dos principais males do capitalismo moderno: a incapacidade do sistema de sustentar o pleno emprego de trabalhadores e da capacidade produtiva.²

A mesma moeda estável que permite a organização de um sistema produtivo eficiente é aquela que cria a possibilidade de que a renda gerada no processo produtivo não retorne ao mercado na forma de demanda por bens produzidos. Ela é uma expressão genérica de riqueza que permite aos indivíduos adiar, por tempo indeterminado, as decisões envolvidas na escolha de bens específicos de acumulação. Para o indivíduo, portanto, a moeda é um objeto válido de escolha racional, apesar dos danos que possa causar para a sociedade como um todo.

É essa contradição entre racionalidade individual e social que está na base da insuficiência de demanda efetiva, dos problemas de coordenação e das próprias crises econômicas, que criam a necessidade de intervenção. Se as incertezas não podem ser eliminadas e têm de ser suportadas pelos próprios indivíduos, não se pode esperar que soluções surjam de forma espontânea. Algo deve ser feito de fora da economia.³

2 Em outras palavras, trata-se de uma característica inerente ao funcionamento dos sistemas econômicos capitalistas. Como tal, não pode ser suprimida, daí a necessidade e a relevância do planejamento e de políticas econômicas.

3 O problema do sistema está relacionado com os preços relativos dos ativos. As falhas do mercado estão na alocação de ativos entre os detentores de riqueza. O fardo da incerteza com respeito ao retorno esperado dos bens de capital pesa, sobremaneira, na formação dos seus preços de demanda, tornando-os uma alternativa inferior com relação à moeda, cujo retorno na forma de segurança é muito valorizado na medida em que cresce a incerteza. Em outras palavras, por causa da incerteza, os preços dos ativos são estabelecidos de forma a penalizar os bens de capital, tornando seus preços de demanda inferiores aos de oferta – o que comprime os investimentos e faz com que a demanda efetiva fique abaixo do nível de pleno emprego. Não é a incerteza em si a causadora desses resultados, mas o modo como ela emerge em economias monetárias de propriedade privada e a forma possível de reduzi-la, isto é, através da acumulação de riqueza na forma de ativos líquidos, particularmente a moeda.

O importante a destacar é que as causas de insuficiência de demanda agregada não podem ser eliminadas nem abrandadas apenas pela iniciativa privada ou por mudanças em algumas regras do jogo. A moeda não pode ser neutralizada sem mudanças nas propriedades do capitalismo que respondem por suas qualidades positivas. A responsabilidade privada não pode ser substituída por outras formas de decisão. Por outro lado, está implícito nessas regras que, deixados por si mesmos, os indivíduos tenderiam a buscar formas particulares de defesa que só poderiam agravar a situação final. Como foi destacado por Keynes, em economias monetárias, o pleno emprego apenas pode ser alcançado por acidente ou por ação deliberada, qual seja, a política ativa do Estado.

O planejamento sugerido pelo autor é concebido sob a lógica de que o capitalismo do *laissez-faire* pode conduzir as economias a situações de recessão e deflação. Nas palavras de Keynes:

(...) em condições de *laissez-faire*, evitar grandes flutuações no emprego pode ser impossível sem uma profunda mudança na psicologia dos mercados de investimento, mudança que não há razões para se esperar. Eu concluo que o dever de cuidar, com segurança, do volume corrente de investimento não pode ser abandonado à iniciativa privada (KEYNES, 1973, p. 320).

1.3. DEVE SER O ESTADO O AGENTE RESPONSÁVEL PELA INTERVENÇÃO?

Embora o sistema tenha falhas, estas não são suficientes para justificar a intervenção do Estado. A fim de se recorrer às ações do governo, é também necessário, e deve-se notar que esta é uma suposição independente, acreditar que o Estado seja capacitado para lidar com estes problemas de uma maneira mais eficiente. Em outras palavras, afirmar que os agentes privados não são capazes de sustentar o pleno emprego não significa que o Estado possa fazê-lo de forma mais adequada. A solução pode estar bem além da possibilidade de uma intervenção consciente.

Essa era, na verdade, a visão da maioria dos teóricos dos ciclos econômicos, que costumavam assumir que as recessões eram a conseqüência necessária da prosperidade, a ponto de sugerir que elas realizavam um processo de “limpeza” no setor produtivo, eliminando as firmas não-competitivas. As recessões eventualmente se dissipariam, reaparecendo após a fase seguinte de prosperidade, e nada poderia ou deveria ser feito em relação a isto. Essa também é a visão dos teóricos da taxa natural de desemprego, para quem as flutuações do emprego resultam de uma mudança de avaliação das vantagens relativas de trabalhar ou

usufruir de lazer por parte dos trabalhadores a cada momento, ou do impacto de variáveis exógenas.⁴ Em ambos os casos, as tentativas do governo de intervir só piorariam a perspectiva de recuperação.

A crítica mais veemente a respeito da intervenção do governo na economia com certeza originou-se da velha controvérsia sobre a possibilidade de as economias socialistas funcionarem de forma adequada. O argumento central, que depois foi desenvolvido por Hayek, refere-se à informação necessária para a intervenção do governo, cuja complexidade é superior à do conjunto de informações requerido por qualquer agente privado.⁵ Um agente tem informação apenas de sua esfera de atuação mais próxima. As ações do governo envolveriam a economia como um todo. Esta controvérsia, contudo, referiu-se às possibilidades de substituição do mecanismo de preço de mercado pelo planejamento central. Seja qual for a conclusão deste debate, deveríamos notar que a questão é menos complexa do que o problema de determinação do conjunto dos valores relativos das mercadorias na ausência de um mecanismo de mercado: consiste em como sustentar os preços dos ativos de capital em face de pressões contracionistas originadas no crescimento da incerteza dos agentes privados.

A intervenção através do uso de instrumentos de política monetária também foi bastante criticada. Os agentes do Estado (*policymakers*) teriam capacidade de previsão limitada, sendo incapazes de interpretar a realidade econômica satisfatoriamente e, conseqüentemente, de mensurar a variação monetária necessária para amainar as flutuações.

4 A hipótese da existência de uma taxa natural de desemprego é o ponto de partida da teoria da política monetária de Friedman. A taxa natural de desemprego é aquela taxa adequada ao sistema de equilíbrio geral walrasiano que incorporaria as características estruturais e institucionais do mercado de trabalho e do mercado de bens, tais como imperfeições, variações sazonais na demanda e na oferta, o custo e o tempo de coletar informações sobre vagas disponíveis e o custo e o tempo de mobilidade de um emprego para outro, entre outras (FRIEDMAN, 1968). A taxa natural seria aquela que engloba o desemprego friccional e o desemprego voluntário. De acordo com o arcabouço teórico monetarista-walrasiano, a taxa corrente de desemprego corresponderia à taxa natural de desemprego quando o conjunto de trabalhadores (empregados ou não) estivesse maximizando a satisfação. A hipótese da taxa natural pode ser resumida na noção de que existe uma taxa de desemprego (friccional e voluntário) de equilíbrio única na economia, isto é, o equilíbrio econômico possui a propriedade da unicidade. Friedman mostrou que um expansionismo monetário poderia ser capaz de afastar a economia dessa posição de equilíbrio: a taxa corrente de desemprego poderia ser reduzida em relação à taxa natural. Realizado um determinado expansionismo monetário, poderiam ser oferecidos aos trabalhadores voluntariamente desempregados salários reais esperados superiores aos vigentes. Assim, abandonariam tal condição de desemprego e se candidatariam às vagas existentes, reduzindo o desemprego corrente.

5 Por outro lado, como observa Boyer (1999), o leiloeiro walrasiano equivaleria à Gosplan (o planejamento central dos soviéticos), já que teria de concentrar toda a informação necessária para compatibilizar oferta e demanda na multiplicidade de mercados que o equilíbrio geral abrange. Keynes sabia e, pragmaticamente, preferiu situar-se numa posição intermédia com relação a esses dois extremos.

Os defensores deste último argumento, Friedman e os monetaristas, identificaram dois tipos de defasagens na condução da política monetária, que formam a base dos seus argumentos contrários à sua utilização. A primeira, também chamada de *defasagem interna*, refere-se ao intervalo de tempo que transcorreria entre um choque econômico e a ação das autoridades monetárias em resposta ao distúrbio. Tal defasagem ocorreria por haver uma demora no reconhecimento do problema e na implementação das medidas corretivas. A segunda, a *defasagem externa*, seria decorrente do intervalo que ocorreria entre a implementação das medidas e os seus efeitos sobre a economia. Esta última aconteceria porque as políticas monetárias não exercem um impacto imediato sobre as variáveis reais da economia. Tais defasagens poderiam transformar a política monetária em uma fonte desestabilizadora. Por exemplo, em uma fase recessiva, implementa-se uma política monetária expansionista – então, suponha-se que as condições econômicas sejam favoráveis à recuperação da economia exatamente no momento em que os efeitos da política monetária começam a se tornar reais. O resultado seria um superaquecimento. Nesse caso, a tentativa de estabilizar teria sido inócua; apenas teria invertido o sentido do desequilíbrio.

Enfim, “tarde demais e em demasia tem sido a prática geral” em relação à política monetária, segundo Friedman (1968, p. 16). Portanto, ele concluiu que, apesar de eficaz, a política monetária pode ser perigosamente desestabilizadora.

Como alternativa à discricção, a proposição de Friedman é que a autoridade adote regras para a gestão monetária – e não o ativismo. Uma meta de expansão monetária publicamente preanunciada. Algo em torno de 3% a 5% ao ano (a.a.), porque seria melhor ter uma taxa fixa que produziria, segundo Friedman (1968, p. 16) – uma inflação ou uma deflação moderadas, desde que fosse constante – do que sofrer perturbações amplas e irregulares, que seriam uma decorrência inevitável do discricionarismo monetário.

1.4. O CONCEITO DE NORMALIDADE E CAPACIDADE DE PREVISÃO DO ESTADO

A resposta a essa proposição está calcada no conceito de *normalidade*, que emergiu sob o método de pesquisa marshalliano, elemento fundamental na teoria de Keynes e dos pós-keynesianos. Seus arcahouços teóricos e receituários de política econômica são essencialmente válidos sob condições de normalidade – tal como será mostrado a seguir. De acordo com o conceito elaborado por

Marshall (1985, p. 46), *ação normal* é aquilo que deveria ser esperado, sob certas condições, de um grupo de agentes. Segundo o autor:

(...) o economista (...) tem de se preocupar com indivíduos, sobretudo como membros do organismo social. Do mesmo modo que uma catedral é algo mais do que as pedras de que é feita, uma pessoa é mais que uma série de pensamentos e sentimentos; assim, também a vida da sociedade é algo mais que a soma da vida dos indivíduos (MARSHALL, 1985, p. 40)⁶.

Nesse sentido, o termo *normal* está associado ao comportamento do indivíduo em grupo, e não isoladamente. O indivíduo é importante “(...) não como um átomo isolado, mas como membro de determinada profissão ou grupo industrial” (MARSHALL, 1985, p. 40). O que interessa, portanto, é o comportamento médio individual que prevalece persistentemente diante de determinadas condições. Esse comportamento pode ser identificado através de um processo rigoroso de observação que seja capaz de depurar as minúcias pessoais: médias suficientemente amplas permitem que peculiaridades individuais se contrabalancem (id, p. 36). Em síntese, Marshall propôs que fossem desprezados os incidentes, as particularidades, e se valorizasse a descrição do repetitivo, do sistemático, aquilo que pode ser observado com frequência: o normal, o previsível. Transposto para o plano global das economias reais, trata-se das macrorregularidades ou simplesmente regularidades macroeconômicas, que expressam padrões ou tendências de evolução dos grandes agregados tais como produto, renda, consumo e investimento.

A idéia de Marshall absorvida por Keynes e pelos pós-keynesianos é que o interesse deve estar, sobretudo, pela parte econômica da vida humana que é suficientemente regular e que, conseqüentemente, pode ser predita (id, p. 42). Em outras palavras, eventos extremamente específicos não podem ser previstos com precisão, mas tendências comportamentais, certas mudanças de contexto e o nível de determinadas variáveis podem ser esperados. Nas palavras de Marshall:

(...) o emprego do termo normal implica a predominância de certas tendências, que se afiguram ser mais ou menos firmes e persistentes na sua atuação, sobre outras relativamente excepcionais e intermitentes. A doença é uma condição normal do homem. Mas uma longa existência transcorrida sem qualquer doença é anormal. Durante o degelo, o Reno sobe acima do nível normal, mas, numa primavera fria e seca, quando se encontra menos do que o usual abaixo desse nível normal, pode-se dizer que está anormalmente baixo (para essa época do ano). Em todos os casos, os resultados normais são os que se podem esperar. (MARSHALL, 1985, p. 47)

⁶ Como observa o epistemólogo Mario Bunge (1987) ao apontar as insuficiências das metodologias individualistas, uma sociedade é um sistema de indivíduos inter-relacionados e enquanto algumas de suas propriedades são meras resultantes de propriedades de seus membros, outras, contudo, são derivadas de relações entre estes.

Níveis de variáveis, comportamentos dos agentes e eventos são considerados normais se ocorrem repetidamente ao longo do tempo. Contudo, eventos, níveis de variáveis e comportamentos normais não se referem a possibilidades únicas, mas, sim, a um leque de possibilidades: um intervalo de normalidade econômica (tal como o Reno que possui um intervalo de normalidade do nível de suas águas; assim, somente níveis superiores ou inferiores a esse intervalo devem ser considerados anormais). O conceito de normalidade é útil, portanto, para estabelecer o leque de eventos possíveis de ocorrer diante da mudança de patamar de determinadas variáveis, em virtude das decisões esperadas dos agentes cujos parâmetros comportamentais são conhecidos e estáveis. Sendo assim, o desenrolar de um contexto macroeconômico pode seguir inúmeros caminhos e alcançar, também, diversas situações que são esperadas sob condições de normalidade. Assim, a teoria monetarista do *equilíbrio econômico único* é radicalmente diferente da idéia do *intervalo de normalidade econômica* derivada das teorias de Marshall e Keynes. Em outras palavras, para a primeira visão, a economia somente possuiria uma taxa de desemprego duradoura se esta taxa correspondesse à taxa natural de desemprego, enquanto, para a segunda, inúmeras taxas de desemprego poderiam ser duradouras e teoricamente aceitáveis. A teoria pós-keynesiana do intervalo de normalidade é, pois, compatível com a possibilidade de equilíbrios múltiplos.

Em suma, um estado de normalidade econômica é aquele em que as decisões individuais de certos grupos de agentes correspondem a um padrão esperado. Seus comportamentos médios prevalecem diante das condições que são conhecidas: ações e reações a certas mudanças são previsíveis. A permanência das características econômicas do meio ambiente associada aos parâmetros comportamentais estáveis dos agentes garante o desenrolar normal dos eventos. Essas características são, fundamentalmente, as instituições de uma economia e suas regras. Por exemplo, as instituições criadas para reduzir a incerteza e/ou coordenar planos e atividades, sendo a mais importante dessas instituições os contratos futuros denominados em moeda, que conectam o presente ao futuro (DAVIDSON, 1978).

Para sustentar um sistema de contratos futuros, é necessária a definição de um padrão monetário com: *a*) regras que possam ser encaradas pelos agentes como âncoras do valor futuro da moeda; e *b*) liberdade de administração para os gestores da política monetária, que possa ser interpretada pelos agentes como uma prerrogativa, que deve ser utilizada na busca da normalidade.⁷

⁷ Dito de outra forma, os *policymakers* devem informar os agentes, coordenar as ações privadas e assegurar à comunidade que as condições normais serão mantidas. O Estado deve ser visto como garantidor das condições econômicas normais, isto é, esperadas.

A construção da ciência econômica depende, portanto, da observação acurada de processos desenvolvidos em contextos de normalidade – o que tem possibilitado a construção de modelos teóricos de previsão que se transformaram em um potente instrumento de análise à disposição dos *policymakers*. Há mais de cem anos, Marshall, utilizando-se de criativas metáforas, destacou a importância dos modelos teóricos de previsão para a economia, afirmando:

(...) assim como a balança do químico torna a química mais exata que as outras ciências físicas, do mesmo modo a balança do economista, apesar de grosseira e imperfeita, deu à Economia uma exatidão maior que a de qualquer outro ramo da Ciência Social. Naturalmente, a Economia não pode se comparar com as ciências físicas exatas, pois que se relaciona com as forças sutis e sempre mutáveis da natureza humana (MARSHALL, 1985, p. 33).

Assim, de posse de modelos macroeconômicos de interpretação da realidade e sob condições de *normalidade*, Keynes e os pós-keynesianos, por um lado, negariam a existência da chamada *defasagem interna*, que ocorreria porque haveria uma demora na identificação do distúrbio e na implementação das medidas monetárias estabilizadoras. Por outro, não considerariam um problema a existência da chamada *defasagem externa*, que se refere ao intervalo de tempo que ocorreria entre a implementação das medidas e seus efeitos sobre a economia. Se, por exemplo, os valores de certas variáveis-chave começassem a escapar de seus valores normais, os *policymakers* poderiam saber *a priori* as conseqüências reais que emergiriam. Séries de dados e indicadores são úteis para esse tipo de análise. Portanto, os governantes podem prever o surgimento de certos problemas, porque, em geral, os efeitos reais acontecem depois de transcorrido algum tempo que os primeiros e mais tênues sinais nominais ou de mudanças comportamentais foram emitidos. Logo, em vez de demora para identificar o distúrbio, haveria previsão da ocorrência futura do problema; em vez de defasagem, antecipação.

Os governantes não deveriam, portanto, aguardar o resultado final e mais agudo proveniente das tênues mudanças iniciais de variáveis ou comportamentais para agir com políticas monetárias discricionárias. A faculdade de realizar previsões, necessária para orientar o processo decisório dos governantes, sob condições de normalidade, existe e é uma prática corrente dos dirigentes dos bancos centrais e analistas econômicos. A capacidade de realizar previsões apóia a tomada de decisão dos *policymakers*, que podem agir imediatamente (ou não). A demora em agir, depois de previsto o possível distúrbio futuro, que é o outro problema que sustenta o argumento da defasagem interna, também não tem sido uma regra geral para todos os bancos centrais e em todos os tempos; muito pelo contrário.

Para Keynes e os pós-keynesianos, a defasagem externa também não seria considerada um problema. Sabe-se que qualquer política econômica provoca efeitos diferidos no tempo. Sob condições de normalidade, é possível aos *policymakers* receitar a medida monetária adequada e prever seus resultados ao longo do tempo.

Cabe ainda ressaltar que, diferentemente do que acredita Friedman, a política monetária pode ter efeito imediatamente, em vez de apenas 6, 9, 12 ou 15 meses depois. Sob condições normais, o mero anúncio de intervenção pode causar efeitos reais sobre a economia. Se os governantes são vistos como garantidores das condições normais, isto é, como mantenedores das condições esperadas, o anúncio de suas políticas estimulará a tomada de decisões privadas estabilizadoras. Por exemplo, a taxa de câmbio de determinado país tem persistentemente assumido um certo valor (portanto, considerado normal); se houver um aumento nessa taxa e o banco central anunciar que venderá reservas internacionais para reduzir o preço da moeda estrangeira, haverá, em condições normais, uma antecipação de movimento pelo mercado, que se tornará vendedor, o que reduzirá o valor da taxa de câmbio (DAVIDSON, 1982, p. 112). Isso ocorreria antes mesmo de o banco central agir; conseqüentemente, pouparia esforços da política governamental de restauração do valor normal - ou até mesmo poderia eximir o governo da necessidade de intervir.

Diferente do descrito anteriormente, em contextos de instabilidade econômica, as autoridades públicas têm reduzida capacidade de realizar previsões. Nesses, o número de características permanentes do meio ambiente econômico é menor e/ou alguns parâmetros comportamentais dos agentes se tornam instáveis. Assim, grande parte dos eventos futuros pode se tornar imprevisível. A capacidade de previsão se reduz porque aumentam, de forma considerável, as possibilidades de contextos diversos emergirem. Assim, a incerteza que as autoridades enfrentam não é resultado da dificuldade de imaginar cenários futuros, mas é, acima de tudo, fruto do aumento notável de cenários imaginados; isto é, as expectativas se tornam demasiadamente elásticas.

A defasagem interna verdadeiramente poderia ocorrer nessas condições, porque poderão não existir trajetórias comportamentais regulares, repetitivas. Em decorrência, seria impossível haver previsibilidade segura daquilo que não é normal. A defasagem externa poderia, também, se transformar em um notável problema, porque a política monetária poderia provocar seus resultados em contextos macroeconômicos totalmente diferentes daqueles

em que teria sido implementada; assim, seus resultados não poderiam ser antevistos. Em condições de instabilidade, não existiriam comportamentos normais, isto é, comportamentos que poderiam ser previstos com um grau elevado de segurança.

Para Keynes e os pós-keynesianos, políticas discricionárias monetárias, em condições de instabilidade, poderiam não funcionar em sua plenitude – poderiam até mesmo ser ineficazes. Assim, em contextos de instabilidade, as defasagens identificadas por Friedman podem efetivamente ser relevantes. Ademais, para as autoridades governamentais, em condições de instabilidade, qual a magnitude de determinada variável que poderia induzir a certo comportamento privado? Por exemplo, em situações de inflação alta e crônica, qual seria a taxa de juros capaz de inibir a demanda? Qual seria (se existir) a taxa de juros capaz de conter a saída de capitais sob uma situação de ataque especulativo? Essas perguntas não teriam solução, porque os contextos estariam em processo contínuo de intensas modificações. Logo, a política monetária poderia, também, ser ineficaz. A política monetária somente seria bem-sucedida em condições de instabilidade por auxílio do acaso, já que não haveria base científica sólida que sustentaria o rigor necessário à sua aplicação.

Keynes, contudo, certamente era favorável à realização de intervenções emergenciais em tempos de instabilidade. Entretanto, sua concepção de planejamento econômico era algo muito mais amplo do que intervenções em períodos de exceção. Segundo Keynes, planejamento econômico possui um significado mais extenso que política econômica. O primeiro, além de englobar o segundo, refere-se à construção de instituições e regras econômicas que devem ser duradouras. Instituições, regras, metas e políticas econômicas devem ser estabelecidas em tempos de normalidade visando a dois objetivos: *a)* estimular a atividade empresarial; e *b)* criar barreiras para evitar crises. As metas estabelecem limites (inferior e superior) para as principais variáveis macroeconômicas: emprego, produto, inflação e saldo comercial e de capital com o exterior. As instituições e regras tentam induzir a economia a se manter dentro das metas-limite. As políticas macroeconômicas devem ser utilizadas, em tempos de normalidade, quando há sinais de que as instituições e regras não serão suficientes para manter a economia dentro desses limites.

Quando a economia está fora dos limites estabelecidos, as políticas emergenciais são válidas, porque é melhor tentar realizar uma política econômica que tenha uma base científica precária do que nada fazer. Nessas circunstâncias de crise, Keynes, em sua Teoria Geral, sugeriu que até mesmo encher garrafas com dinheiro e enterrá-las em minas de carvão abandonadas para estimular a atividade

empresarial e reduzir o desemprego seria aceitável. Contudo, observou que seria mais sensato construir casas ou algo semelhante, mas, se grandes dificuldades práticas se opõem, admitiu que o recurso citado seria preferível a nada.

Regras e instituições devem ser revistas sempre que uma economia necessitar de constantes intervenções de políticas econômicas, para ser mantida dentro do corredor de normalidade, isto é, aquela região em que os parâmetros comportamentais são estáveis e os contextos macroeconômicos são previstos com bastante segurança. Nessas circunstâncias, regras e instituições devem ser fortalecidas para que a economia por si só caminhe no interior do corredor de normalidade sem se aproximar da região de crise.

Assim, sugere-se um acompanhamento macroeconômico rigoroso e eventuais intervenções (alicerçados em bases científicas seguras) em economias com metas estabelecidas, com regras claras e com instituições fortes para que não se tenha de realizar intervenções emergenciais profundas (fundadas em bases científicas precárias) somente em momentos de instabilidade geral. Evitar crises é a prioridade do planejamento intervencionista e das políticas de Keynes. Para ele, “o remédio correto para o ciclo econômico não consiste em evitar os *booms* e assim nos manter permanentemente em uma semidepressão, mas em abolir as depressões e nos manter, deste modo, permanentemente em quase-*boom*” (KEYNES, 1973, p. 322).

1.5. O ESTADO E O PLANEJAMENTO ECONÔMICO

Para resolver o problema keynesiano, três tipos de políticas econômicas podem ser consideradas: *a)* o Estado poderia assumir a responsabilidade direta pelas decisões de investimento; *b)* o Estado poderia tentar oferecer condições especiais para o investimento privado em certas áreas;⁸ *c)* o Estado poderia buscar atingir todo o conjunto de investimentos privados, criando um ambiente econômico seguro no qual os agentes privados possam ser estimulados a fazer escolhas mais arriscadas e não somente a acumular ativos líquidos.

A primeira política, que para alguns seria o significado da proposta de Keynes de “socializar o investimento”, vai contra a intenção de se preservar a decisão privada e, por isso, pode ser eliminada. Como assinalado por

8 No caso concreto do Brasil, este tipo de política pode abrigar a lógica do PAC e das Parcerias Público-Privadas (PPP), que serão examinadas na última seção deste capítulo.

ele, a questão era permitir a livre empresa funcionar, não exterminá-la.⁹ A segunda linha de política econômica envolveria o Estado diretamente no processo de alocação de recursos, algo que, em princípio, poderia requerer mais informação do que os governos dispõem; contudo, ações mais restritas de política industrial não deviam ser descartadas. O papel do governo não seria substituir os mercados privados para assumir a determinação dos investimentos. A intervenção devia ser planejada para impulsionar a demanda agregada, reduzindo assim as incertezas com relação ao futuro da economia.

A política macroeconômica ideal proposta por Keynes inflaria a demanda agregada, expandindo a economia como um balão e deixando a cargo dos agentes privados as decisões de como os recursos disponíveis seriam empregados. Em resumo, o problema da demanda efetiva é que os valores dos ativos de capital, como vimos, são desfavoravelmente atingidos pelas incertezas quanto aos retornos e a sua iliquidez. Impulsionando-se a demanda agregada, reduzem-se os riscos e, então, elevam-se os preços de demanda de cada tipo de ativo em relação à moeda. Uma onda ascendente não ergue todos os barcos, mas caberia principalmente aos agentes privados decidir quais barcos flutuariam e quais afundariam. Para tanto, o governo deveria, por iniciativa própria, implementar investimentos em projetos que não competissem com os privados, criando, assim, um ambiente favorável à iniciativa privada, regulando o ritmo dos investimentos de acordo com a necessidade de compensar a incapacidade da demanda privada de sustentar um nível estável de demanda agregada ao longo do tempo.

A possibilidade de planejamento, no sentido de elaborar planos de intervenção para compensar um eventual hiato de investimentos privados, foi reforçada, na visão de Keynes, pelo fato de o governo não ser apenas mais um a tentar adivinhar as tendências futuras, mas de ser, em grande medida, um construtor do futuro através do poder mobilizador de recursos e influenciador da demanda agregada. A esfera de atuação do governo não se sobrepõe à esfera privada. Pelo contrário, o governo deve auxiliar a criação de um ambiente estável e seguro para a ação dos agentes privados.

Uma consequência do argumento anterior é que o caráter específico das propostas de política econômica de Keynes consiste na definição de um

9 No entanto, as economias capitalistas modernas abrem espaço para a atuação direta do Estado em setores considerados estratégicos e para os quais a iniciativa privada teria pouco interesse em alocar capitais.

conjunto de medidas delineadas para reduzir ou socializar as incertezas que cercam as decisões econômicas e para impulsionar a demanda agregada via intervenção do Estado, quando a demanda privada fracassa.¹⁰ Desse modo, o Estado poderia contribuir para criar um ambiente estável, mais favorável aos investimentos privados. O governo não pode, é claro, criar contextos microeconômicos estáveis. Os agentes ainda precisam correr os riscos ligados às suas escolhas de como acumular para se beneficiar por eventuais sucessos. No entanto, o governo pode reduzir ou eliminar riscos globais ou macroeconômicos que afetam a economia como um todo e que podem punir até mesmo aqueles indivíduos cujas decisões foram adequadas em termos microeconômicos. Esta é a questão central das políticas econômicas de Keynes. O governo tem a sua disposição um arsenal de instrumentos para agir sobre o nível geral de atividade. A informação para utilizá-los está ou pode estar disponível, o que não é, necessariamente, o caso da informação necessária para uma intervenção microeconômica. Como a incerteza perpassa e flui através de muitos canais, todas as alavancas devem ser acionadas para assegurar a manutenção da economia em um estado de prosperidade. As políticas econômicas devem consistir em ações concentradas em múltiplas áreas.

A necessidade de ações concentradas e abrangentes é um aspecto das propostas de política econômica de Keynes com frequência esquecido, em especial por aqueles que concentram a atenção exclusivamente nas medidas fiscais. A incerteza pode afetar a economia de várias formas. Consumidores podem temer por suas rendas, pelos preços das mercadorias e serviços, sua disponibilidade etc. Empresários podem ter que enfrentar inovações tecnológicas, criação de novos produtos, mudanças de gosto ou de disponibilidade de meios de produção e trabalho, acesso a mercados etc. As incertezas podem ser geradas pela própria intervenção estatal: economias onde a demanda agregada é sustentada podem ser inflacionárias, gastos públicos mais altos podem conduzir à elevação de impostos ou das taxas de juros, se políticas monetárias apropriadas não forem implementadas, vantagens competitivas podem ser criadas de modo desigual como resultado do gasto público etc. Uma intervenção redutora de incertezas requer ações concentradas em várias frentes, a fim de evitar que políticas econômicas

¹⁰ O Estado é o único agente econômico capaz de reduzir ou socializar custos e incertezas inerentes ao funcionamento da economia. A possibilidade de auto-regulação de um mercado não implica que o ótimo econômico vá coincidir sempre e necessariamente com o ótimo social em termos de geração de emprego e de renda para a sociedade.

locais ou setoriais acabem apenas desviando a incerteza de seus pontos de impacto originais, em vez de reduzi-la. Neste sentido, é melhor identificar “políticas econômicas keynesianas”, em vez de uma política keynesiana fiscal ou monetária. Além disso, como já apontado, um elemento essencial da teoria econômica de Keynes é a impossibilidade de separação entre fatores *reais e monetários*. Objetivos não podem ser formulados para um “lado” da economia isoladamente. Muito embora recomendações específicas sejam feitas para cada um destes campos, é a natureza abrangente da gestão macroeconômica a característica da abordagem de Keynes, mais do que o uso de um instrumento de política econômica particular. A escolha dos campos e instrumentos tem sua própria lógica. Cada política impacta a economia através de um canal diferente, em momento e intensidade específicos. Além disso, cada política econômica específica tem seus próprios problemas de controle e previsibilidade da eficácia do instrumento e seu impacto. Uma estratégia abrangente deve ser desenhada para maximizar a eficiência do uso de cada ferramenta.

Em qualquer caso, políticas puramente macroeconômicas são difíceis de se conceber. Não há instrumentos capazes de impactar a economia como um todo sem mudar de alguma forma sua estrutura, ou seja, favorecendo alguns setores mais do que outros. A *arte* da política econômica deve residir exatamente na capacidade de elaboração de políticas para as quais tais efeitos sejam minimizados ou, se for o caso, sejam buscados de forma consciente, como pode acontecer quando emergem gargalos setoriais ou áreas debilitadas se tornam alvo de recuperação.

Mesmo assim, não resta dúvida de que todos os Estados exercem políticas de cunho macroeconômico, afetando suas economias e conduzindo-as na direção de suas melhores avaliações. Este ponto será rapidamente abordado na próxima seção, preparando-nos para estudar de maneira mais detalhada o caso brasileiro.

2. ESTADO E MACROECONOMIA BRASILEIRA: A OPÇÃO PELO INVESTIMENTO PÚBLICO E O PAC

2.1. INTRODUÇÃO

As inter-relações entre Estado e economia cobrem diversas áreas de interesse e são de uma variedade tal que desafiam os analistas de diversas disciplinas em qualquer país. Sua complexidade sugere que as análises adotem abordagens parciais, cobrindo aspectos específicos. Com o risco de deixar de lado faces importantes dessa questão, o presente capítulo discute, essencialmente, aspectos como os da evolução de médio e longo prazo do nível de atividade, do investimento em capital fixo, e as perspectivas futuras para o crescimento da economia brasileira.

O Brasil vem há quase duas décadas implementando reformas institucionais de cunho econômico, político, social, jurídico e administrativo com reflexos diferenciados na atividade econômica, na área social e no exercício da cidadania. Nesse período de pouco mais de 20 anos o país avançou no aprofundamento do regime democrático, reformou instituições e, ainda que a passos tímidos, caminhou no sentido de incorporar parcela importante dos largos segmentos que historicamente estiveram à margem da construção da sociedade. Para este último fato, contribuíram decisiva e inequivocamente as políticas públicas brasileiras direcionadas a aumentar a inclusão social, reduzir a pobreza e diminuir as desigualdades – políticas essas, em sua maior parte, diga-se, definidas no texto da Constituição Federal de 1988.

No que diz respeito ao desempenho da economia, contudo, não se pode qualificar como bem-sucedida a agenda de reformas de cunho liberal, cujo mote seria a superação de um modelo de desenvolvimento voltado para dentro, com pouca preocupação com a eficiência e fortemente intervencionista, para outro mais aberto e em que o papel do Estado é menos o de produtor direto de bens e serviços e mais o de provedor de serviços básicos para a população e o de regulador da atividade econômica. Introduzido a partir da década de 1990, esse conjunto de reformas esteve associado a resultados pífios em termos de crescimento – média de 1,60% ao ano, bem inferior aos 2,9% ao ano da chamada “década perdida” de 1980.

O interesse nos efeitos das políticas públicas sobre o crescimento parte, evidentemente, do reconhecimento de que boa parte do universo possível dessas políticas é endógeno, pois reflete um determinado contexto político e institucional. O próprio estágio de desenvolvimento de qualquer país é um legado da história e dificilmente pode ser alterado por ruptura súbita com as instituições vigentes. Essa

é uma das razões pelas quais reformas mais profundas apenas têm lugar quando por ocasião de mudanças políticas mais radicais ou em épocas de crises. E ainda que seja possível identificar quais as reformas que mais diretamente induzem ao crescimento, ainda resta a questão, essencialmente política, de como atingi-las.

É preciso reconhecer, no entanto, que os estudos empíricos nem sempre fornecem respostas claras para os efeitos das reformas. Uma resenha particularmente cética dos estudos empíricos focados nos efeitos das reformas sobre o crescimento é a de Babetskii (CAMPOS, 2007, p. 1), que conclui que, apesar dos diversos benefícios que os economistas atribuem às reformas estruturais, a literatura empírica falha ao tentar estabelecer a existência de um efeito positivo e significativo das reformas sobre o desempenho econômico:

We collect data from 43 econometric studies (for more than 300 coefficients on the effects of reform on growth) and show that approximately one third of these coefficients is positive and significant, another third is negative and significant, and the final third is not statistically significant different from zero.¹¹

Ao interpretar seus resultados, os autores sugerem que as dificuldades de confirmar os efeitos positivos provavelmente se devem às formas de medir as reformas e à falta de ferramentas estatísticas capazes de controlar as diferenças institucionais e condições iniciais dos diversos países.

Recentemente, tem-se observado no Brasil uma significativa mudança na agenda de reformas, a partir de uma reconsideração do papel do Estado e de sua articulação com o mercado na economia e na sociedade. Além da necessidade de se reformular, por exemplo, o sistema tributário, no sentido de torná-lo mais favorável ao investimento e ao mesmo tempo mais progressivo, já se discute também como tornar a política macroeconômica mais potente no sentido de promover o crescimento.

A relação entre o gasto público – que é, em última instância, o indicador por excelência do *tamanho* do Estado quando tomado em relação a medidas do nível de atividade econômica como o PIB – e o processo de crescimento econômico tem sido muito estudada. Uma generalização quase consensual das conclusões desses estudos indicaria que: primeiro, o tamanho do Estado tende a crescer à medida que as economias se desenvolvem; segundo, que uma estratégia moderna bem-sucedida de desenvolvimento envolve a articulação e a busca de

11 Em tradução livre: “Coletamos dados de 43 estudos econométricos (com mais de 300 coeficientes relacionando reforma e crescimento) e mostramos que aproximadamente um terço desses coeficientes é positivo e significativo, um outro terço negativo e significativo, e o resto não é estatisticamente diferente de zero”.

complementaridades entre os gastos e investimentos do setor público e aqueles efetuados pelo setor privado.

Entre as despesas cujo impacto positivo sobre a atividade produtiva privada é mais direto, forte e importante para o crescimento situam-se as despesas relacionadas à construção da infra-estrutura física e, a mais longo prazo quanto às implicações para o processo de crescimento, aquelas associadas à construção do capital.

Um aspecto importante a enfatizar é que a estrutura das despesas do governo, entre gastos correntes e gastos com investimento em infra-estrutura, tem a capacidade de afetar a trajetória de crescimento, sendo que a combinação entre gastos correntes e investimentos que impulsiona o crescimento é, em grande medida, peculiar ao estágio de desenvolvimento em que se encontra determinada sociedade e é freqüentemente objeto de controvérsia entre economistas e demais cientistas sociais. Argumento semelhante pode ser feito em relação à forma como eventuais déficits públicos são financiados. O uso de taxas de juros muito elevadas para a colocação de papéis da dívida que financia o déficit público pode gerar *crowding out* do investimento privado. O déficit financiado por emissão de moeda, por outro lado, pode gerar pressões inflacionárias se expandido acima de certos limites. A determinação destes limites é também sempre objeto de controvérsia.

A abordagem convencional em relação à análise dos gastos públicos e com relação à política fiscal se preocupa, essencialmente, com a estabilização macro-econômica. A posição moderna postula que, além disso, devem se voltar para o objetivo de elevar a taxa de crescimento porque vem se formando o consenso de que a estabilização é sem dúvida necessária, mas não suficiente para acelerar o crescimento. A questão, portanto, é: como a tributação, o gasto e o endividamento público podem ser usados com a finalidade de atingir também o objetivo do crescimento? Aqui, como em tantos problemas do mundo real, não há respostas nem soluções fáceis. Mas é reconhecido que ao focalizar apenas a estabilização econômica, a abordagem da política fiscal negligenciou sua participação na ajuda ao objetivo de contribuir mais diretamente para o crescimento.

Como é bem sabido, apesar da recuperação do quadriênio 2004-2007, o Brasil ainda não conseguiu alcançar um ritmo capaz de reduzir de forma significativa o hiato que o separa de um grande grupo de países emergentes no que diz respeito à velocidade do crescimento. A aceleração do crescimento também permitiria minorar os graves problemas sociais e redistributivos que ainda nos afligem, mesmo levando em conta os avanços das políticas públicas – e seus resultados – em termos de redução da pobreza e da desigualdade. Sendo assim, por que o Brasil não cresce mais rápido?

Uma certeza hoje praticamente consensual é que recuperar o investimento público em infra-estrutura é fundamental para acelerar o crescimento. Além dessa introdução, este subcapítulo apresenta outras cinco seções. A seguinte analisa o investimento público no Brasil, em perspectiva histórica de longo prazo. A seção 3 discute o papel do Estado no país em sua evolução recente, bem como as mudanças que têm havido nesse debate, que culminaram com a estratégia traduzida pela adoção do PAC. A seção 4 dedica-se a descrevê-lo sumariamente. A seção final apresenta as conclusões gerais.

2.2. EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO BRASILEIRO NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

O gráfico 1 mostra a evolução das taxas de crescimento do PIB brasileiro desde 1950. Observe-se que o período 1964-1973 destaca-se por apresentar taxas maiores e crescentes de expansão do PIB. Quando se consideram os índices do produto pelo gráfico 2, constata-se que, a partir de 1980, a economia brasileira entra em um regime de baixo crescimento, afastando-se da tendência de forte expansão do período 1947-1980.

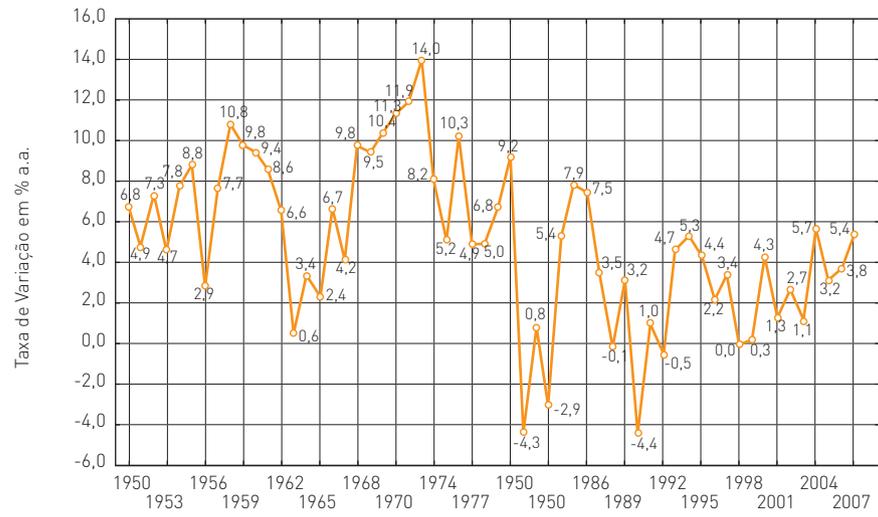
No mesmo gráfico, pode-se constatar que, neste período, as taxas de crescimento do investimento público foram mais altas do que as do investimento privado, corroborando a importância fundamental do setor público como agente indutor do crescimento econômico.

Observe-se que a inflexão do investimento público em 1977 antecedeu a inflexão do investimento privado em 1981. Outro fato característico refere-se à grande volatilidade dessas variáveis no período pós-liberalização comercial e financeira, expressão das transformações estruturais e das instabilidades conjunturais que lhes são características.

Uma das principais causas da queda do investimento público reside no comportamento das taxas de poupança do governo, que, com exceção de 1993 e 1999, permanecem negativas desde inícios dos anos 1980 (ver gráfico 3). Mas esta análise, desenvolvida basicamente em termos de variáveis de fluxo, deve ser complementada com a observação da evolução do estoque de capital fixo.

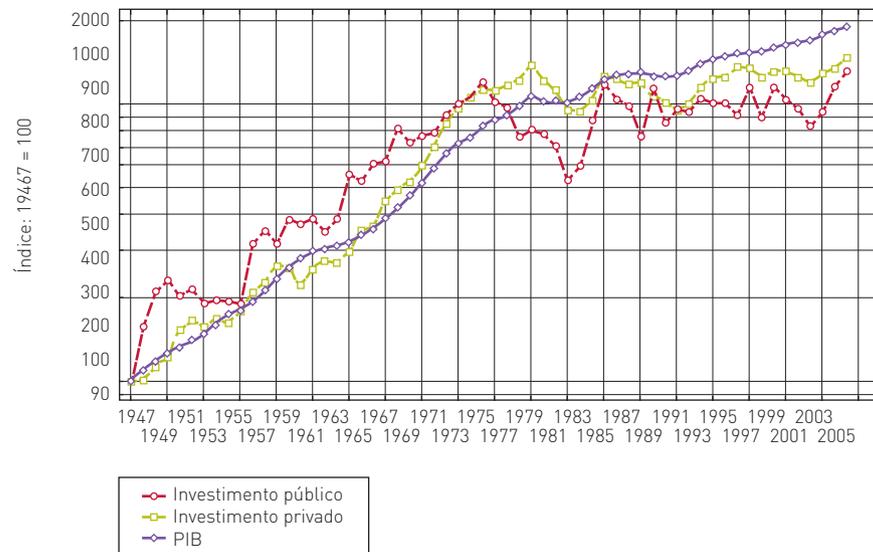
A evolução da participação do estoque de capital fixo do governo no estoque de capital fixo total da economia brasileira, para o período 1950-2007, encontra-se no gráfico 4. É nítida a tendência de forte declínio iniciada em inícios dos anos 1970, com uma relativa estabilidade entre 1984 e 1993. Todavia, a partir de 1994, a tendência de declínio acentuado afirma-se novamente.

Gráfico 1 – Brasil: Taxas de Crescimento Econômico (1950-2007)



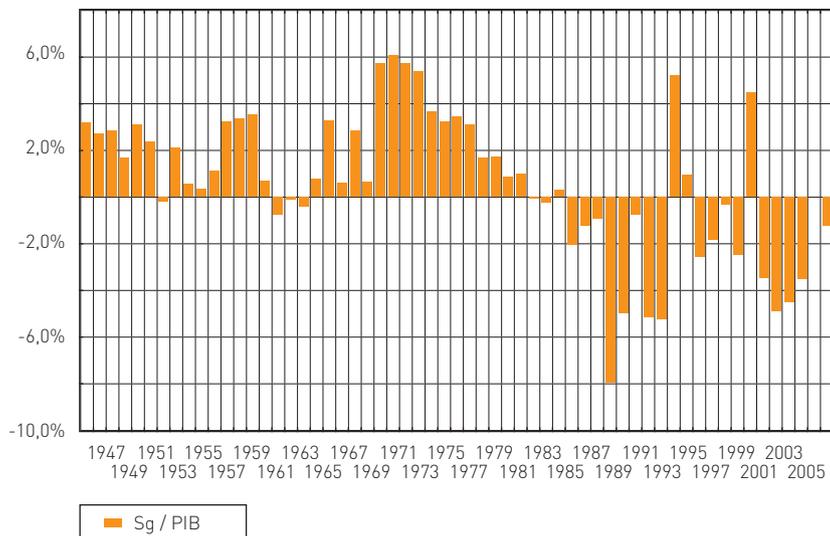
Fonte: Ipeadata

Gráfico 2 – Investimento Público, Investimento Privado e PIB (1947-2006)



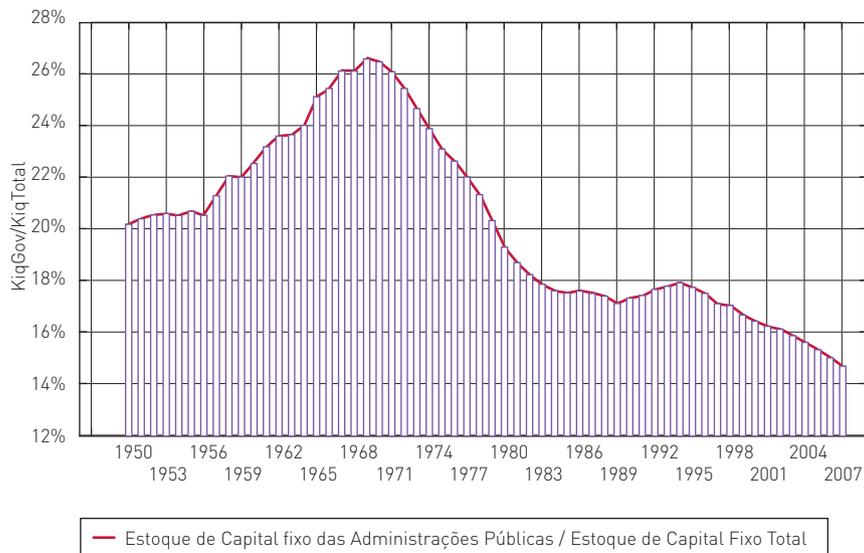
Fonte: Ipeadata, IBGE e Banco Central do Brasil.
Nota: Eixo vertical em log.

Gráfico 3 – Evolução da Poupança do Governo em Percentagem do PIB (1947-2005)



Fonte: IBGE e Banco Central do Brasil.
Nota: Dado não disponível para 2004.

Gráfico 4 – Participação do Estoque de Capital Fixo Produtivo do Governo no Estoque de Capital Fixo Total (1950-2007)

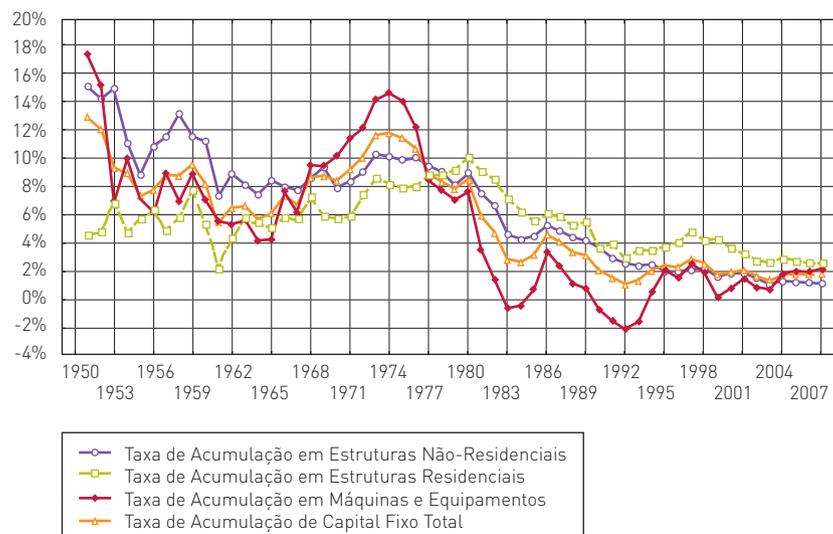


Fonte: Ipeadata

Uma das características do declínio tendencial do estoque de capital fixo do governo é que este se conjuga com o declínio e estagnação da taxa de crescimento do estoque de capital fixo produtivo total, amplificando os problemas estruturais e minando o potencial produtivo do país no longo prazo. Mais precisamente, a taxa de acumulação de capital fixo produtivo líquido de depreciação da economia brasileira cresce abaixo de 2% a.a., conforme pode ser observado pelo gráfico 5, que exibe as taxas de acumulação por componente. Trata-se de uma cifra muito aquém da necessária para garantir a sustentabilidade do crescimento econômico brasileiro em taxas elevadas no longo prazo.

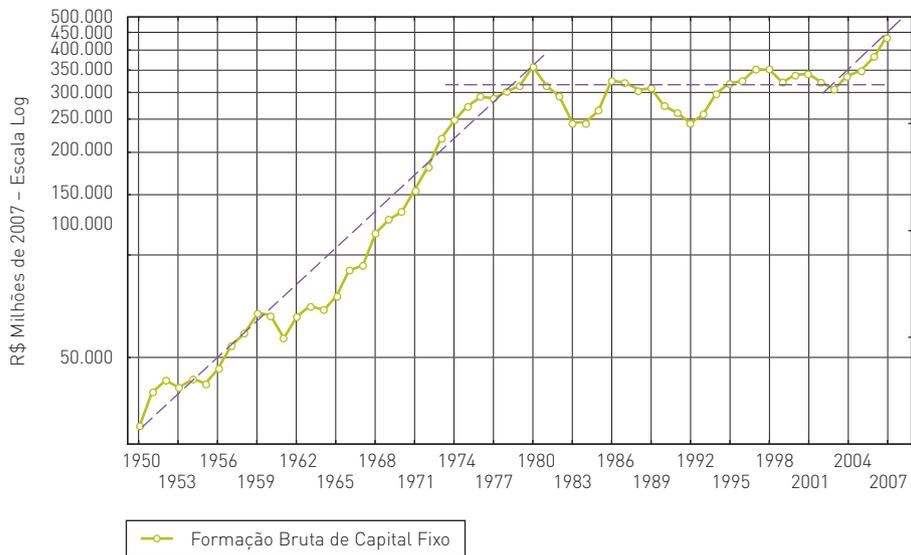
Apesar disso, a partir de 2004, a formação bruta de capital fixo parece retomar uma trajetória de expansão, num padrão que talvez permitisse taxas de acumulação de capital produtivo mais elevadas (ver gráfico 6). Todavia, fatores conjunturais e estruturais se conjugam como obstáculos para que isso seja possível no médio prazo, destacando-se: *a*) a permanência de taxas reais de juros extremamente elevadas, subproduto de uma política monetária desconectada das necessidades da acumulação de capital fixo produtivo; *b*) taxas de câmbio muito apreciadas; e *c*) ausência, até o momento em que esta análise está sendo escrita, de uma política industrial coerente com as necessidades de uma economia ainda em desenvolvimento. Observe-se que a taxa de investimento (gráfico 7) voltou a crescer em 2004, atingindo, em 2007, o valor de 17,5% do PIB, mas é ainda muito baixa, comparativamente aos valores observados sob o regime de alto crescimento econômico.

Gráfico 5 – Taxas de Acumulação de Capital por Componentes (1951-2007)



Fonte: Ipeadata

Gráfico 6 – Formação Bruta de Capital Fixo (1950-2007)



Fonte: Ipeadata

Gráfico 7 – Taxa de Investimento a Preços Constantes (1950-2007)



Fonte: Ipeadata

Nota: Os valores da FBKF estão a preços constantes de 2007.

2.3. O INVESTIMENTO PÚBLICO E O PAC

2.3.1. A importância do investimento público

O PAC representa uma mudança de concepção do Governo Lula: é uma nova forma de pensar a relação entre duas instituições essenciais para o desenvolvimento de uma sociedade: o Estado e o mercado. Tais instituições devem interagir através de ações de governo para estimular o crescimento econômico e promover justiça e segurança social. Em caminho oposto, os últimos governos de FHC e Lula construíram suas estratégias de crescimento e desenvolvimento social baseadas em lendas, conhecidas e antigas, são do século XVIII: “para governar melhor, é preciso governar menos” (Marquês d’Argenson) ou “a regra geral é que nada deve ser feito ou tentado pelo governo; o lema do governo (...) deveria ser: ficar quieto (...) A exigência feita pela agricultura, indústria e comércio aos governos é tão modesta e razoável quanto a que Diógenes fez a Alexandre: – saia da minha frente.” (F. Benthan).

Através do PAC, o governo tenta retomar o controle da nau Brasil, que estava à deriva. O PAC não aceita a idéia de que o Estado ocupa o lugar da iniciativa privada, que o investimento público expulsa da economia o investimento privado – fenômeno que é conhecido na academia como *crowding-out*. Muito pelo contrário. O PAC adota a concepção do *crowding-in*: o investimento público atrai para a economia o investimento privado real. A idéia do *crowding-out* é que a economia somente pode crescer a uma determinada taxa que é natural, dada uma série de condições estruturais e legais que são conhecidas, mas que não podem ser alteradas no curto prazo, ou seja, o PIB potencial está dado pelas condições passadas que são tratadas como perenes. A idéia do *crowding-in* está baseada exatamente na possibilidade de alteração do PIB potencial. Assim, o investimento público não expulsaria o investimento privado, mas, ao contrário, abriria espaço para sua expansão. Na concepção do *crowding-out*, o investimento público expulsaria o investimento privado e/ou causaria inflação devido ao excesso de demanda. Na alternativa *crowding-in*, não haverá excesso de demanda porque a taxa potencial de crescimento anual do PIB da economia brasileira será superior a 5% se o conjunto de investimentos públicos proposto no PAC for realizado.

A última grande iniciativa econômica de governo no país foi o Plano Real. Quem derrotou a alta inflação no Brasil foi o governo. Não foram as forças de mercado que se movimentavam livremente. O Governo Lula retomou a iniciativa, através do PAC, depois de quatro anos esperando o “espetáculo do crescimento”

que seria oferecido exclusivamente pelo “mercado”, uma entidade considerada por muitos como: vidente, suprema e infalível. Mas, o Deus mercado falhou: o crescimento econômico médio no período 2003-2006 foi de 2,6% (nos anos 1995-1998, correspondentes ao primeiro governo de FHC; foi de 2,6% e nos anos 1999-2002, que corresponderam ao segundo mandato de FHC; foi de 2,1% ao ano). Então, o governo desistiu de esperar o dia em que o paraíso chegaria como resultado dos sacrifícios quotidianos. Na prática, a iniciativa de lançar um programa desconstituiu a idéia de que a soma de sacrifícios de curto prazo resultaria, de forma espontânea, no paraíso, alcançável somente lá... lá... lá longe, no longo prazo.

De um lado o PAC é criticado porque não se propôs a realizar corte de gastos correntes, não reduziu a carga tributária de forma generalizada e significativa, não apresentou regras de garantia para os negócios privados de grande porte e não desburocratizou a economia. Por outro lado, é criticado por sua timidez: o montante previsto de investimento público seria considerado insuficiente. Em 1994, o Plano Real também foi criticado porque não continha medidas para promover o crescimento e melhorar o perfil distributivo da renda. O objetivo do Plano era somente um: extinguir o regime de alta inflação. Só faltou gente para dizer que o Plano Real não continha um programa de reforma agrária. Aliás, em relação ao PAC até isso já foi alardeado.

De fato, os montantes indicados no PAC para o investimento público não são absolutamente notáveis. Contudo, são muito superiores àqueles realizados nos últimos anos: poderá saltar do patamar de aproximadamente 0,5% para 1,0% do PIB. As desejadas regras de garantia dos negócios de grande porte e a desburocratização podem até se mostrar necessárias, mas não são essenciais e nem determinantes: mais do que reformas e marcos legais o que os empresários desejam é lucro, uma palavra que é quase sinônima de *crescimento sustentado*. A China é um caso exemplar, cresce por mais de duas décadas a 10% a.a. – além disso, tem uma taxa de câmbio que garante exportações a preços altamente competitivos. Esse é o país que mais recebe investimento direto americano no mundo.

A redução da sucção fiscal proposta no PAC foi seletiva. Aliviou somente setores industriais de bens de capital, TV digital e de semicondutores; aliviou também os empreendimentos de edificação de infra-estrutura e a construção civil. A redução da sucção fiscal será de R\$ 6,6 bilhões no ano de 2007, ou seja, aproximadamente 0,7% do PIB. Foi uma medida correta para aumentar a lucratividade esperada dos segmentos selecionados pelo Programa. A escolha desses segmentos está relacionada com os objetivos mais gerais do PAC. Contudo,

muitos afirmam que a carga tributária no Brasil deveria ser reduzida de forma significativa e generalizada já que países com igual grau de desenvolvimento possuem cargas bem menores. É verdade. Mas por que a carga tributária é alta no Brasil? Ela foi aumentada exatamente durante os últimos governos de FHC e Lula com o objetivo de reduzir o déficit nominal, que cresceria de forma explosiva por conta das elevadas despesas financeiras do governo decorrentes das altas taxas de juros praticadas durante esse período. A causa da elevação da carga tributária foi a elevação da taxa de juros básica da economia. Esqueceram de dizer que países com grau de desenvolvimento assemelhado ao do Brasil possuem uma taxa de juros bem menor que a nossa e suas dívidas públicas não são indexadas à taxa básica de juros o que, portanto, lhes permite ter uma carga tributária menor.

Um ponto crucial do programa foi a ampliação do escopo da política fiscal, que tinha objetivo restrito, que era tão-somente reduzir a relação dívida/PIB. A política fiscal do PAC contém também o objetivo de promover o crescimento, um objetivo consagrado pelas políticas fiscais keynesianas nos anos de ouro do capitalismo durante o século passado. Dentro desse quesito, é fundamental – tal como foi proposto no PAC – que o investimento público seja financiado pela redução do superávit primário e/ou pela redução das despesas financeiras do governo. A redução de gastos correntes como fonte de financiamento dos gastos com investimentos públicos é uma medida que poderia ser inócua. Por exemplo, uma pessoa empregada que recebe um benefício do programa Bolsa Família de forma indevida gera gastos, gera empregos nas fábricas de bens de consumo. Cortar esse benefício (o que é uma medida correta) para transformá-lo em gasto de investimento é o mesmo que desempregar nas fábricas de bens de consumo para empregar na construção de estradas.

É correta a adoção da *responsabilidade fiscal* expressa na busca de um déficit zero para o orçamento do governo federal, e isto está no PAC. Os déficits orçamentários são sinais de fraqueza de uma economia. Uma economia não alcança o pleno emprego porque tem déficit orçamentário. A leitura correta é inversa: não equilibra o orçamento porque não atingiu o pleno emprego. Portanto, é correta a visão de que se a economia crescer de forma continuada a taxas superiores a 5% a.a., alcançará o equilíbrio orçamentário. Com pleno emprego, haverá aumento substancial da arrecadação e redução de alguns tipos específicos de gastos sociais, tais como aqueles referentes aos pagamentos de seguro-desemprego e do Bolsa Família.

O crescimento econômico, idealmente, deve ser impulsionado pelo conjunto de políticas macroeconômicas: fiscal, monetária e cambial. Um crescimento

impulsionado por essas políticas acionadas, de forma coordenada, aumenta a probabilidade de se tornar sustentável, duradouro. A política monetária deve se tornar compatível com o PAC. No entanto, as taxas de juros sugeridas no PAC (ver tabela 1) são incompatíveis com o objetivo do crescimento porque: *a*) mantêm a atratividade dos ativos financeiros *vis-à-vis* o investimento produtivo; *b*) não reduzem de forma significativa as despesas financeiras do governo federal que devem financiar o investimento público e *c*) podem gerar um clima de desânimo generalizado – uma taxa de juros de 10% a.a. somente seria alcançada em 2010!!! Se o país mantiver a taxa de básica de juros elevada, manterá o modelo estagnacionista do *stop-and-go*, que tem sido muito mais *stop* do que *go*.

Tabela 1 – Cenário do PAC				
(Em %)	2007	2008	2009	2010
Taxa Selic nominal	12,2	11,4	10,5	10,1

Fonte: Programa de Aceleração do Crescimento, p.5 [disponível no site do Ministério da Fazenda].

A política cambial compatível com o crescimento é aquela que mantém uma taxa de câmbio estável e desvalorizada, isto é, uma taxa que garante às exportações de manufaturados preços competitivos no mercado internacional. No Brasil, a taxa de câmbio está sobremaneira valorizada. Duas variáveis quando combinadas tornam as importações explosivas: taxa de câmbio valorizada e crescimento econômico. Então, pode-se afirmar que, se a política monetária se tornar compatível com o PAC e a economia iniciar um processo vigoroso de crescimento, haverá um aumento drástico das importações que ameaçará o saldo em transações correntes com o exterior do balanço de pagamentos brasileiro.

Sendo assim, será preciso iniciar um processo de compatibilização, desde já, da política cambial com o PAC. Será necessário iniciar um processo de desvalorização controlada da taxa de câmbio para que em aproximadamente 18 a 24 meses a taxa de câmbio esteja em um patamar capaz de garantir o equilíbrio das contas externas em um ambiente de crescimento econômico. Uma política agressiva de aquisição de reservas por parte do Banco Central, associada a uma política de esterilização, é o caminho óbvio. Há, contudo, uma barreira que deve ser observada. O custo para o carregamento de reservas por parte do setor público é a diferença entre a taxa de juros doméstica e a internacional – que é muito alta no Brasil – e isto reforça a necessidade de uma redução mais acelerada da taxa de juros básica, a taxa Selic.

Enfim, o PAC é um ponto de inflexão na trajetória das políticas econômicas do governo Lula. É necessário, contudo, adequar as demais políticas monetária e cambial ao objetivo do crescimento. O objetivo do crescimento tem que se

tornar uma obsessão nacional. Afinal, um país que verdadeiramente quer se desenvolver deve pensar grande e, portanto, deve buscar compatibilizar objetivos múltiplos: estabilidade monetária, crescimento econômico, equilíbrio do balanço de pagamentos, equilíbrio das contas públicas e justiça e segurança social. O crescimento econômico e a conseqüente solidez orçamentária da União são as condições básicas e necessárias para a viabilização da transformação social de que o Brasil precisa. Sem crescimento econômico não há espaço para a viabilização de programas sociais de profundidade e abrangentes, capazes de promover justiça e segurança social para todos.

2.4. A OPÇÃO DO GOVERNO: O QUE É O PAC?

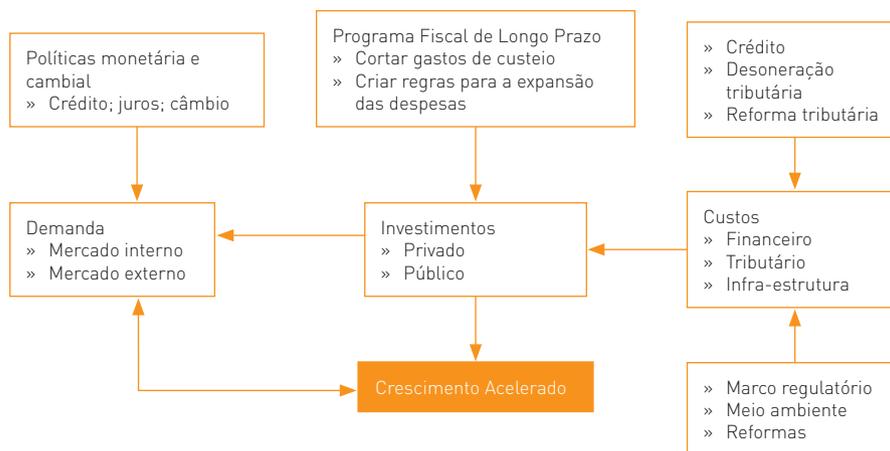
Em 2007, o Brasil deu início a um novo movimento de retomada do investimento. Seguindo as idéias apresentadas anteriormente, que salientam a importância do investimento público e da atuação do Estado como forma de estimular a expansão da economia, deu-se início ao PAC. O objetivo deste novo plano estratégico de desenvolvimento é estabelecer condições para os crescimentos sustentáveis de médio e longo prazo do país, aumentar o emprego e melhorar as condições de vida dos brasileiros, incluindo aí a redução das desigualdades regionais.

O crescimento seria impulsionado pelo aumento dos investimentos privado e público. O primeiro seria incentivado pela redução dos custos financeiros e tributários e pela melhoria da infra-estrutura. Estes seriam estimulados pelo aumento do crédito, desoneração tributária, mudanças no ambiente regulatório, entre outros. A melhora no setor de infra-estrutura seria realizada em parte pelos investimentos públicos, eliminando gargalos existentes e aumentando a eficiência dos setores produtivos. O investimento público, por sua vez, seria financiado por um programa fiscal, onde se incluem corte de gastos de custeio e regras básicas para expansão das despesas públicas (figura 1).

Assim, o foco do PAC pode ser resumido em três pontos específicos: *a)* incentivo ao investimento privado, *b)* aumento do investimento público em infra-estrutura e *c)* eliminação dos entraves ao crescimento, entre eles aqueles associados à burocracia e à estrutura normativa e legal do país. Para tal, foram definidos cinco eixos, onde se encaixaram as medidas a serem adotadas no período 2007-2010:

1. aumento do investimento em infra-estrutura;
2. o aumento do crédito e redução da taxa de juros;
3. melhora do ambiente de investimento;
4. aperfeiçoamento do sistema tributário;
5. medidas fiscais de longo prazo.

Figura 1 – Fundamentos Econômicos do PAC



Fonte: Adaptação de Brasil (2007a).

A coordenação da execução do programa será realizada pelo Comitê Gestor do PAC, e o Grupo Executivo do PAC será o responsável pelo acompanhamento da execução e dos resultados do programa.

2.4.1. Os investimentos em infra-estrutura

Para o setor de infra-estrutura, estão previstos investimentos no valor total de R\$ 503,9 bilhões. Deste montante, R\$ 67,8 bilhões, o equivalente a 13,5%, serão incluídos no Orçamento Fiscal e o valor restante, R\$ 436,1 bilhões (86,5%), será realizado por estatais federais, entre outras. Este valor representa uma alta significativa com relação ao registrado nos últimos anos, como visto anteriormente.

Observando a distribuição regional dos investimentos previstos, fica evidente o esforço para torná-los efetivamente meio de “universalização de benefícios econômicos e sociais”. Embora a região sudeste ainda seja o destino de grande parte do montante previsto, as regiões Norte e Nordeste serão exclusivamente contempladas por R\$ 131,3 bilhões, o equivalente a 26,1% do total (BRASIL, 2007).

Dados os objetivos iniciais, foram estabelecidas três áreas prioritárias: energia, infra-estrutura social e urbana, e logística. Mais da metade dos investimentos previstos (54,5%) serão alocados na primeira área, sendo R\$ 179,0 bilhões na exploração de petróleo e gás e R\$ 65,9 bilhões na geração de energia elétrica (tabela 2). Estes números mostram a expectativa de forte aumento da produção de barris de petróleo, 7% a.a. nos quatro anos considerados (SAE, 2007). Redução da dependência externa. O segundo setor de destaque nesta área é o de energia elétrica, com R\$ 78,4 bilhões. Sua elevada participação no total investido é justificada por seu papel crucial na sustentação do crescimento.

Tabela 2 – PAC – Investimentos em Infra-estrutura (2007-2010).			
Em R\$ bilhões			
Setor		Valor	(%)
Energia	Petróleo e gás natural	179,0	35,5
	Geração e transmissão de energia elétrica	78,4	15,6
	Outros	29,9	5,9
	Total	274,8	54,5
Infra-estrutura social e urbana	Habitação	106,3	21,1
	Saneamento	40,0	7,9
	Outros	24,5	4,9
	Total	170,8	33,9
Logística	Rodovias	33,4	6,6
	Marinha Mercante	10,6	2,1
	Ferrovias	7,9	1,6
	Outros	6,4	1,3
	Total	58,3	11,6
	Total	503,9	100,0

Fonte: Brasil (2007b).

Para infra-estrutura social e urbana, estão previstos R\$ 170,8 bilhões, concentrados em habitação, R\$ 106,3 bilhões, e saneamento, R\$ 40,0 bilhões. Esta escolha se justifica pelo elevado déficit de residências e pela baixa cobertura da rede de saneamento do país (SAE, 2007) e também pelo fato de a construção civil ser um dos principais responsáveis pela formação bruta de capital fixo e ter contribuição significativa na geração de emprego.

Por último, no caso de logística, área caracterizada como um gargalo importante no caso das exportações, por exemplo, a prioridade estabelecida foi a ampliação de rodovias, ferrovias, portos e aeroportos.

2.4.2. Outras medidas econômicas

As demais medidas econômicas previstas no PAC podem ser todas relacionadas ao investimento em infra-estrutura.

- Aumento do crédito e redução da taxa de juros

O aumento de crédito, direcionado ao setor habitacional e aos investimentos de longo prazo em infra-estrutura, e a redução da taxa de juros fazem parte delas. Entre elas estão previstas a concessão pela União de crédito de R\$ 5,2 bilhões à Caixa Econômica Federal para habitação e saneamento; a criação de um fundo em investimento em infra-estrutura (R\$ 5,0 bilhões); a redução da taxa de juros de longo prazo (TJLP), que em janeiro de 2007 já estava em 6,5%; e a redução do *spread* do BNDES para financiamentos de infra-estrutura, logística e desenvolvimento urbano, entre outras.

- Melhora do ambiente de investimento

Como forma de eliminar obstáculos à implementação dos investimentos, aperfeiçoar o marco regulatório e incentivar o desenvolvimento regional estão incluídos também no PAC, entre outros, o Marco Regulatório das Agências Reguladoras, a fim de melhorar o ambiente institucional/legal dos investimentos privados; a reestruturação do Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC), com o novo desenho institucional em torno do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade) e da Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seae); e a recriação da Sudam e Sudene, superintendências do Ministério da Integração Nacional.

- Aperfeiçoamento do sistema tributário

A atual estrutura tributária brasileira é freqüentemente apontada como um dos entraves ao investimento privado e ao desenvolvimento tecnológico (bens de capital) e de pequenas e médias empresas. Por esta razão, medidas como a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Programa de Integração Social (PIS)/ Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) para setores específicos, reajuste da tabela de Imposto de Renda Pessoa Física (IRPF), aumento do valor de isenção de microcomputadores, a criação da Receita Federal do Brasil e o retorno à discussão da reforma tarifária também estão incluídos no programa.

- Medidas fiscais de longo prazo

Por último, o foco do PAC está também em alguns rearranjos na política fiscal. Com o objetivo de manter sua sustentabilidade de longo prazo, estão previstos controle de despesas de pessoal, uma política de longo prazo para o

salário mínimo e o aperfeiçoamento da gestão pública, através, por exemplo, da regulamentação da previdência complementar dos servidores públicos e de mudanças na governança da empresas estatais.

2.5. CONCLUSÃO

Se o Estado for capaz de determinar o montante agregado dos recursos destinados a aumentar os meios de produção e a taxa básica de remuneração aos seus detentores, terá realizado o que lhe compete.

John Maynard Keynes, 1936

Ambas as partes – mercado e Estado – são necessárias. Fazer funcionar uma economia apenas com uma delas é como tentar bater palmas apenas com uma mão.

Paul Samuelson e Willian Nordhaus, 1998

O presente texto destacou a importância fundamental do Estado no processo de desenvolvimento econômico das nações. Análises históricas e comparações internacionais trazem evidências empíricas de que os países que mais cresceram e se desenvolveram no século XX souberam combinar, de maneira criativa, intervenções públicas com as ações privadas. Uma das lições que emerge desses estudos é que tanto as concepções que se orientam por uma excessiva ênfase no mercado (o liberalismo e suas variantes contemporâneas) quanto as que se pautam por uma excessiva ênfase no Estado (o intervencionismo autoritário e o *estatismo*) trouxeram consequências indesejadas para as economias e as sociedades. Como observa Boyer (1999), em matéria de desenvolvimento, as oposições radicais, após as grandes transformações estruturais e as crises do período de globalização, cederam lugar a notáveis convergências: tanto o mercado como o Estado encontram seus limites, é conveniente então combinar-lhes a lógica em vez de opô-las. Ao Estado cabem as decisões estratégicas; ao mercado, o papel de alocação nos movimentos de curto prazo entre oferta e demanda e onde não cabe nenhuma escolha social.

O setor público e o setor privado não são instituições concorrentes ou substitutas uma da outra; são instâncias complementares que encontram sua eficiência em articulação sistêmica. Trata-se de uma dialética que se move em contextos históricos determinados e pertinentes às necessidades da acumulação capitalista enquanto base do crescimento e do desenvolvimento econômico. Para citar apenas alguns exemplos, as análises demonstram que as questões relativas ao mercado de trabalho (desemprego e desigualdades), às finanças (caráter potencialmente desestabilizador da especulação) ou ainda ao meio ambiente (a necessidade de normas coletivas e de regulações dos comportamentos privados) não podem ser equacionadas sem um Estado forte, atuante e eficiente. Este pode e deve responder às necessidades e às características específicas das estruturas de mercado que suportam a produção e a distribuição da riqueza social.

De um ponto de vista teórico, não cabem, aos empresários nem aos mercados onde operam, objetivos desenvolvimentistas, pois as estratégias das firmas nem sempre coincidem com as metas e necessidades sociais ou da economia como um todo. Enquanto atores do processo de acumulação capitalista, seus objetivos estão focados natural e legitimamente na busca de lucro a partir das oportunidades de investimento que detectam. É o Estado, enquanto representante da sociedade civil, que tem de assumir explicitamente essa missão histórica que lhe é exclusiva e intransferível. Por outro lado, as análises microeconômicas confirmam as condições restritivas sob as quais os equilíbrios de mercado seriam considerados ótimos. Como as economias do mundo real estão permanentemente fora dessas trajetórias de equilíbrio ótimo, por motivos que lhes são endógenos, a presença do Estado torna-se pertinente e incontornável para que a dinâmica da acumulação de capital possa aliar coerência macroeconômica com coesão e desenvolvimento social. Neste contexto, as contribuições das novas teorias do desenvolvimento são fundamentais porque mostram a importância do ambiente institucional e da articulação sinérgica entre as esferas pública e privada.

Este trabalho também destacou um fato estilizado fundamental na evolução econômica brasileira e que se refere ao investimento público e à poupança pública numa perspectiva de longo prazo. Os períodos em que o país apresentou as maiores taxas de crescimento do PIB e de geração de postos de trabalho são precisamente aqueles onde o setor público apresentava as maiores taxas de investimento e de poupança. A formulação e a implementação do PAC reconhecem e recuperam a importância do Estado como agenciador das condições estruturais para uma retomada forte e sustentada do desenvolvimento. A própria relevância do conceito de planejamento é resgatada em sua natural perspectiva de longo prazo.

A evolução histórica brasileira demonstra, de forma inequívoca, que o Estado sempre esteve presente no processo de desenvolvimento deste país, mesmo em sua etapa pré-industrial. Atuando direta e indiretamente nas estruturas de produção e de demanda, o Estado impulsionou, de maneira decisiva, a dinâmica e as trajetórias de crescimento econômico. Mas se a estabilidade de preços e, mais amplamente, a estabilidade macroeconômica são condições necessárias para que o processo de desenvolvimento possa ser retomado, não lhe são nunca condições suficientes por si mesmas. Isto porque o desenvolvimento necessita ser desejado e deliberadamente buscado por toda a sociedade. Deve ser posto em pauta a partir de um projeto de nação, mobilizando o Estado e suas instituições, já que não emerge espontaneamente do livre jogo de mercados livres e globais, considerados eficientes por critérios axiomáticos.

3. TENDÊNCIAS DOS FLUXOS GLOBAIS DE INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO

3.1. INTRODUÇÃO

Não é novidade que desde meados dos anos 1970 os fluxos internacionais de capitais vêm apresentando não só um crescimento extraordinário em seu volume. O que é importante perceber é que desde lá houve mudanças importantes em sua composição, com o investimento direto e o investimento de portfólio assumindo uma maior importância em relação aos antigos empréstimos bancários e aos fundos oriundos do setor público. Essa nova onda de investimentos diretos, que se inicia nos países desenvolvidos na segunda metade dos anos 1980, apresentou, no entanto, características distintas daquelas verificadas no período anterior.

Entre o imediato pós-guerra e o início dos anos 1980, a tendência do investimento direto externo (IDE) tinha sido a de expandir o investimento por meio da instalação de novas plantas, sobretudo, na indústria manufatureira, com uma distribuição geográfica mais abrangente. A partir dos anos 1980, no entanto, o dinamismo apresentado pelos fluxos globais de IDE foi caracterizado por um crescimento sem paralelo das operações de fusões e aquisições transfronteiras (F&As) – acompanhado da expansão do investimento de portfólio e da formação de megacorporações – por sua preferência pelo setor de serviços e por uma distribuição espacial mais concentradora.

Os principais traços que marcaram a dinâmica do IDE naquela década disseram respeito ao crescimento dos fluxos de IDE – majoritariamente sob a forma de F&As – recebidos e realizados basicamente no âmbito dos países da Tríade (Estados Unidos, União Européia e Japão), à emergência do Japão, como maior investidor – suplantando os Estados Unidos, tradicional fonte de investimentos –, ao surgimento da Ásia, como principal espaço de atração de investimentos que ultrapassa, pela primeira vez, a América Latina em termos de fluxos, e à emergência do setor de serviços, como principal setor de destino dos investimentos, cuja participação em termos de estoque já era de 50% no fim da década.

Após a recessão de 1991-1992 os planos de expansão das corporações transnacionais (TNCs, sigla em inglês) foram retomados e o IDE experimentou um dinamismo extraordinário, apresentando algumas mudanças em seu perfil. Apesar da maior concentração de IDE no âmbito da Tríade – agora sob a liderança dos Estados Unidos –, ocorre uma maior presença dos países em

desenvolvimento, em termos de número, nos investimentos mundiais recebidos e realizados. Nesse sentido, a Ásia permaneceu como principal destino do IDE sob a forma de *greenfield investment*, na sua maior parte dirigida ao setor industrial (em parte graças aos investimentos intra-asiáticos), e tornou-se uma região de origem de algumas grandes corporações transnacionais. No caso dos países latino-americanos, esses, depois de uma década fora do circuito de financiamento internacional, voltaram a se inserir nos fluxos globais de IDE grandemente através das F&As – dirigidas em sua maioria aos serviços – e tiveram pequena expressão como realizadores de investimentos.

Outras duas mudanças importantes ocorridas nos anos 1990 foram: *a)* o crescimento das operações de F&As transfronteiras, envolvendo montantes acima de US\$ 1 bilhão (os chamados *mega deals*); e *b)* a predominância dos fluxos de IDE no setor de serviços, particularmente a partir de meados dos 1990, quando os setores de finanças, serviços pessoais, serviços de transportes, armazenagem e comunicações assumem a liderança na atração de investimentos.

A partir de 2000, assistiu-se a dois movimentos. Entre 2001-2003 houve uma desaceleração dos fluxos globais de IDE, resultado do lento crescimento global, notadamente das economias avançadas e das crises nos mercados acionários, e uma relativa desconcentração dos investimentos diretos em favor dos países em desenvolvimento. As F&As reduziram-se consideravelmente e aumentou o número de novos projetos na indústria. Com a recuperação da economia mundial a partir de 2004, e particularmente com a dinâmica dos países em desenvolvimento, os planos de expansão das TNCs foram retomados e as fusões e aquisições aumentaram. O setor primário fortaleceu-se como destino do IDE, em grande parte devido aos altos preços das *commodities*, e os *private funds* e outros fundos coletivos aumentaram sua presença no financiamento do IDE.

De modo geral, o extraordinário crescimento dos fluxos globais de IDE nos anos 1980, 1990 e 2004-2006, e sua desaceleração nos períodos de recessão mundial (1981-1983, 1991-1993 e 2001-2003), evidenciam a natureza pró-cíclica do IDE, ainda mais quando se tem em conta o fato de os momentos de maior dinamismo desses fluxos terem sido coincidentes com os períodos de reestruturação industrial e patrimonial, num contexto de crescimento das principais economias industriais e de algumas economias em desenvolvimento. Esse significativo aumento nos volumes alcançados pelo IDE a partir dos 1980, no entanto, não pode ser atribuído exclusivamente a fatores cíclicos.

A ampliação da liberalização da conta de capital, a volatilidade nas taxas de câmbio e de juros associadas ao desenvolvimento dos mercados de títulos

alteraram o sentido e as formas assumidas pelos fluxos internacionais de capitais e impactaram profundamente as estratégias de investimento e de localização das grandes empresas transnacionais. As mudanças nas finanças internacionais asseguraram um fluxo cruzado de investimentos em ativos rentáveis, sem o que se tornaria difícil explicar o volume atingido pelas F&As transfronteiras (carro-chefe do crescimento do IDE) durante os últimos 20 anos. Os novos instrumentos de financiamento, ao disponibilizar uma massa global de fundos emprestáveis, garantiram engenharias financeiras inerentes a grandes operações entre empresas.

Este subcapítulo tem como objetivo analisar as principais características dos fluxos globais de investimento direto externo pós-1980, enfatizando as mudanças mais importantes ocorridas em sua *natureza e direção*. Nesse sentido, o subcapítulo encontra-se dividido em cinco seções. Após esta introdução, a segunda seção oferece um panorama geral das tendências globais do investimento direto externo a partir de meados da década 1980. Na terceira e na quarta seções, procura-se analisar separadamente os fluxos de IDE para os anos 1980 e 1990, no que se referem à dinâmica desses investimentos e as distintas inserções dos países desenvolvidos e em desenvolvimento nesses fluxos, em termos de sua morfologia setorial, modo de entrada, principais determinantes e direcionamentos estratégicos. Na quinta seção, analisa-se em linhas gerais o comportamento mais recente dos fluxos de IDE. Na última seção, encontram-se as considerações finais do trabalho.

3.2. TENDÊNCIAS DOS FLUXOS GLOBAIS DE INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO – UMA CARACTERIZAÇÃO GERAL

Os fluxos de capitais internacionais cresceram significativamente nos anos 1990, contabilizando, entre 1990-1998, cerca de US\$ 30 trilhões, o dobro do valor verificado no início da década. A gradual erosão dos controles sobre os movimentos internacionais de capitais ocorrida a partir dos anos 1970 levou não apenas a um crescimento extraordinário desses fluxos, como também a mudanças importantes em sua composição, com a crescente importância que vêm assumindo os fluxos de investimento direto e de portfólio quando comparados com os empréstimos bancários – de curto e longo prazos – e com os fluxos oriundos do setor público. O novo perfil do financiamento internacional que surge com a globalização das finanças deu aos fluxos privados – e dentre esses em maior escala ao investimento direto e às finanças diretas – uma maior dominância em detrimento dos antigos empréstimos sindicalizados.

Nesse contexto, os fluxos de investimento direto externo passaram a experimentar grande dinamismo. Superada a recessão mundial de 1981-1982, os fluxos de IDE cresceram a uma taxa de aproximadamente 29% ao ano, entre 1983-1989, superando em mais de três vezes o ritmo de crescimento das exportações mundiais, e em cerca de quatro vezes a taxa de crescimento do Produto Mundial (UNCTAD, 1991). Durante aquela década, o IDE esteve circunscrito às economias avançadas e a alguns poucos países em desenvolvimento.

Os investimentos diretos realizados ao longo dos anos 1990 também apresentaram desempenho semelhante, quando atingiram a cifra de US\$ 1,2 trilhão em 2000 (tabela 3), registrando um crescimento de 29%, enquanto o produto e as exportações mundiais cresceram a 3,6% e 6,5%, respectivamente. À diferença do período anterior, a dinâmica do IDE naquela década passou a englobar um número maior de países em desenvolvimento.

Tabela 3 – Evolução e Composição dos Fluxos Globais do Investimento Direto Externo (1986-2006)
Em US\$ bilhões

	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
IDE (realizado)	97,8	177,6	242,5	201,5	287,2	395,7	683,2	1.200,8	711,4	647,4	612,2	877,3	837,1	1.215,8
F&As transfronteiras	39,2	115,6	150,5	79,2	127,1	227,0	531,6	1.143,8	593,9	369,8	296,9	380,6	716,3	880,5
F&As acima de US\$ 1 bi	-	49,6	60,9	21,3	50,9	94,0	329,7	865,7	378,0	208,9	141,1	199,8	454	293
Nº de acordos	-	22	33	10	24	43	86	175	113	81	56	75	141	172

Fonte: Unctad, *World Investment Report* 2003, 2004 e 2007.
Elaboração da autora.

Depois de atingir seu maior volume em 2000, os fluxos globais de IDE desaceleraram acentuadamente no triênio 2001-2003, como reflexo do lento crescimento das principais economias avançadas, da queda dos mercados acionários e, em menor medida, do arrefecimento dos processos de privatização. Os investimentos diretos registraram apenas US\$ 612 bilhões em 2003, metade do valor verificado em 2000. A recuperação só veio a partir de 2004 com a retomada do crescimento econômico, chegando os investimentos a atingir em 2006 a casa de US\$ 1,3 trilhão.

Ao contrário do período compreendido entre o pós-guerra e o início dos anos 1980, nos últimos 20 anos, o dinamismo apresentado pelo IDE tem sido caracterizado: *a)* por um crescimento sem paralelo das operações de F&As transfronteiras, acompanhado da expansão do investimento de portfólio e da formação de megacorporações; *b)* por uma distribuição espacial mais concentrada nos países desenvolvidos; e *c)* por sua preferência pelo setor de serviços.

As F&As foram o principal instrumento de acesso ao mercado externo, tornando-se uma opção de IDE.¹² Entre 1987 e 2000, em média, 3/4 dos fluxos de IDE dirigiram-se para compras de empresas e só em 2000 essa participação foi de mais de 90%. Esse processo de centralização pode ser ilustrado pela taxa de crescimento das operações patrimoniais que atingiu, entre 1980-1999, uma média de 42%, ocorrido num contexto de relativo crescimento econômico, difusão da reestruturação industrial e desenvolvimento de novos instrumentos financeiros.

O comportamento similar entre o IDE e as F&As, a partir de meados dos 1990 foi, em termos de tendências, amplamente influenciado pelas economias avançadas, nas quais a relação entre a entrada de IDE e essas operações tem sido bastante estreita. Durante todo o período, a participação desses países nas F&As mundiais nunca ficou abaixo de 77% no caso das vendas, e de 87%, no caso das compras de empresas de outros países. Em 1999 e 2000, as F&As nesses mercados chegaram a se igualar, em termos de valor, ao investimento direto externo (UNCTAD, 2007).

Quanto aos países em desenvolvimento, sua presença nos fluxos globais de IDE tornou-se numericamente importante a partir de 1990-1991, e esteve, como nos países desenvolvidos, associada ao crescimento das F&As em suas economias, ainda que em menor grau. Essas operações cresceram em termos de valor a partir de 1995, mas estiveram ainda abaixo do investimento em novas capacidades (*greenfield*). Assim, pelo menos 2/3 do IDE recebido financiaram “novos projetos”, embora a participação do valor das F&As no total de IDE destinado a eles tenha crescido como tendência.

Esse quadro agregado esconde diferenças qualitativas importantes entre os países em desenvolvimento quanto às suas inserções nos fluxos globais de IDE. Embora tenham se constituído nos maiores absorvedores de investimentos diretos nos anos 1990, os países asiáticos tiveram uma presença bem menor nas F&As mundiais quando comparados com a participação dos países latino-americanos. A participação das F&As no total de IDE recebido pelos países asiáticos entre 2001-2003 foi de 24% contra 37% da América Latina, no mesmo período.

¹² A participação das F&As no total de IDE deve ser vista apenas como uma tendência, uma vez que não se pode derivar diretamente os montantes de F&As dos valores de IDE, dado que tais valores são mensurados por fontes e metodologias distintas.

Outro traço distintivo do novo ciclo de investimentos foi o crescimento das F&As acima de US\$ 1 bilhão – os *mega deals* – a partir de meados dos anos 1990, as quais foram realizadas entre as maiores corporações do mundo. Voltando à tabela 3, pode-se observar que o peso dessas operações no total de F&As, que era de 40%, em 1987, passou para 76%, em 2000, explicando, nesse último ano, 75% dos investimentos diretos realizados no mundo. Dado o contexto internacional pouco dinâmico pós-2000, houve um arrefecimento dos planos de expansão das empresas, e o peso dessas grandes operações sobre o total das F&As caiu para 47% em 2003, respondendo por apenas 23% dos investimentos diretos mundiais.¹³

A globalização financeira teve um papel destacado no desenvolvimento atingido pelos fluxos globais de investimentos diretos. Sem as mudanças ocorridas nos mercados de capitais, as operações de F&As de empresas não teriam sido possíveis, uma vez que esses mercados geraram uma massa global de fundos emprestáveis proporcionados pelas inovações nas finanças, que garantiram as engenharias financeiras necessárias às grandes operações entre empresas. Daí o paralelismo entre a evolução dos fluxos globais de investimento direto e o crescimento do investimento de portfólio ao longo dos últimos 25 anos.¹⁴

As atividades de F&As foram amplamente facilitadas pelas novas formas de se levantar capitais. Apesar de os empréstimos bancários ainda se constituírem em importantes fontes de financiamento das F&As, as finanças diretas, por meio das *common stocks* e do *corporate debt*, vêm ganhando importância para essas transações. Em termos de valor, 1/3 dos acordos realizados entre as corporações transnacionais utilizou um desses dois tipos de financiamento e, em termos de número, cerca de 50% (UNCTAD, 2000, p. 108). O crescimento das F&As também tem sido facilitado pela possibilidade de se utilizar as trocas de ações (*exchange-of-stock-options*) nas grandes operações entre empresas, pelo fato de os altos valores envolvidos tornarem o pagamento em *cash* virtualmente impossível. Depois de 2003, no entanto, têm predominado as grandes transações financiadas por *cash* ou contratação de dívidas, em vez das trocas de ações típicas dos anos 1990, com os *private equity funds* e outros fundos de investimentos coletivos ganhando importância nessas transações.

13 A maior transação ocorrida em 1997 foi a compra da companhia inglesa de seguros BAT Industries PLC-Financial pela suíça Zurich Versicherung GmbH que envolveu o montante de US\$ 18,4 bilhões. Em 2000, a maior operação dessa natureza já chegava a envolver a cifra de US\$ 202,8 bilhões (UNCTAD, 1998 a 2004 – Anexo Estatístico A, p. 271).

14 Mesmo não se podendo confundir o IDE com o investimento de portfólio, o dinamismo atingido pelo primeiro esteve associado às operações financeiras, como mostra o trabalho de Gonçalves (1988).

Do ponto de vista da distribuição geográfica dos fluxos globais de IDE, caracterizou a internacionalização dos anos 1980 e 1990 a sua tendência à concentração nos países desenvolvidos. Em meados de 1970 a participação das economias avançadas não passou de 69%. Durante o período de 1975 a 1984, entre 1/3 e 1/4 dos fluxos de investimento direto foi dirigido para o mundo em desenvolvimento, mas na década de 1980 os países desenvolvidos absorveram 78% dos investimentos mundiais, sendo que em termos de investimentos realizados, a participação dos países desenvolvidos foi preponderante: 97%. Nos anos 1990, os países em desenvolvimento aumentaram sua participação nos ingressos mundiais de IDE para 27%, mantiveram esse peso entre 2001-2003 e aumentaram para 33% entre 2004-2006. No caso dos investimentos realizados por tais países, sua participação passou de zero para 12% em 2002.¹⁵

Por último, outra característica importante do IDE após 1980 tem sido sua crescente preferência pelo setor de serviços. Desde meados dos anos 1980 que a composição setorial do IDE vem apresentando mudanças significativas, tanto em termos de fluxos quanto de estoque. Durante a década de 1950, os investimentos estiveram basicamente direcionados para uma gama de produtos primários e, particularmente, voltados para indústria de transformação, mas o setor de serviços vem se tornando o destino da maior parte dos investimentos diretos. Do estoque mundial de IDE, na década de 1970, o setor de serviços respondia por apenas 1/4; em 1988, passou para 44%; em 1990, para 50%; em 2002, para 60% (UNCTAD, 1991, p.15). Esse crescimento refletiu o amplo direcionamento das operações de F&As para o setor de serviços, que respondeu por 33% dessas operações, em 1988, contra 64% do setor secundário; em 2001 esse quadro se inverte completamente com os serviços respondendo por 62% das fusões e das aquisições mundiais, contra 33% da indústria.

A tendência de concentração dos investimentos diretos no setor de serviços esteve estreitamente associada à onda de reestruturação industrial e tecnológica em curso, com forte componente de interpenetração patrimonial. A indústria dos serviços foi até recentemente uma atividade basicamente nacional. O movimento de internacionalização e de maior liberalização desse setor abriu novas oportunidades para o crescimento das atividades das corporações transnacionais. A participação dos serviços na produção nacional dos países desenvolvidos alcançou 72% e nos países em

15 Vale notar que a melhor inserção dos países em desenvolvimento nos fluxos realizados e recebidos de IDE se deveu grandemente às performances das TNCs asiáticas, lideradas por Hong Kong (China), Cingapura, Taiwan e Província da China.

desenvolvimento, 52%. Apesar de seu expressivo crescimento nas últimas quatro décadas, os serviços contribuem apenas para 20% das exportações mundiais (UNCTAD, 2004).

Os grandes fatores que condicionaram o comportamento dos fluxos globais de IDE a partir de meados dos anos 1980 foram:

1. O crescimento da economia mundial nos períodos 1983-1990, 1993-2000 e 2004-2006, destacando-se o fato de que esse crescimento tem sido mais forte nos Estados Unidos e nos países em desenvolvimento.
2. O desenvolvimento da globalização financeira, resultante do amplo processo de desregulamentação, que favoreceu o fenômeno das F&As transfronteiras ao permitir a captura de recursos necessários às grandes operações entre empresas.
3. O forte desenvolvimento do setor de serviços, em particular dos relacionados a finanças e a serviços industriais (introdução de novas tecnologias de informação e comunicação no cotidiano as empresas industriais) nos anos 1980, a maior liberalização e o crescimento das F&As nos setores de finanças, armazenagem, transporte e comunicação a partir de meados dos 1990, e finalmente o aumento no preço das *commodities* a partir de 2003.
4. A conformação de um novo padrão de concorrência internacional, resultado do desenvolvimento de novas estratégias das grandes empresas transnacionais, frente ao encurtamento de seu horizonte de cálculo, gerado pelas instabilidades dos juros e dos preços das *commodities* no início dos anos 1980, pela flexibilização dos contratos e pela antecipação dos efeitos da instabilidade cambial sobre a rentabilidade dos investimentos.

Em que pesem as tendências mais gerais dos fluxos de IDE ao longo dos últimos 20 anos, uma análise mais detalhada e com maior desagregação dos dados mostra que existiram diferenças significativas entre países e regiões quanto ao perfil assumido pelo IDE e as políticas de atração de investimentos adotadas. Muitos países adotaram políticas mais liberais com relação à entrada de capital estrangeiro em suas economias, introduzindo uma série de mudanças em seus quadros regulatórios para permitir a entrada de maiores montantes de investimentos diretos. Outros adotaram comportamentos mais cautelosos, exibindo,

por exemplo, uma menor inclinação a permitir entradas de investimentos sob a forma de F&As, mantendo restrições à entrada do capital estrangeiro em setores considerados estratégicos, concedendo um menor grau de abertura financeira e do setor serviços ou, simplesmente, não permitindo investimentos em que a participação estrangeira fosse majoritária.

Esses comportamentos diferenciados refletiram distintas estratégias dos governos e das empresas de participarem do processo de globalização. O projeto europeu de constituição de um mercado único para enfrentar a concorrência dos Estados Unidos e do Japão na arena internacional, o projeto de industrialização dos países asiáticos – incluindo o desejo da China de possuir suas próprias multinacionais –, a situação de endividamento externo das economias latino-americanas nos anos 1980 e seus programas de modernização institucional – baseada na abertura comercial e financeira – nos anos 1990 foram fatores que condicionaram a configuração assumida pelo IDE e o tipo de contribuição dessa forma de investimento para esses países.

3.3. O INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO NOS ANOS 1980 E A EMERGÊNCIA DA ÁSIA

O crescimento dos fluxos globais de investimento direto a partir de 1985 se deu num contexto de forte reconversão da economia mundial pós-recessão do início dos anos 1980, seguida de altas taxas de crescimento nos países desenvolvidos e de alguns países em desenvolvimento. Após 1985, o produto mundial a preços constantes cresceu a 4% ao ano, as economias desenvolvidas a 3,8% e as economias em desenvolvimento a 3,4%, contra 2,4% e 3%, respectivamente, entre 1980-1984 (IMF, 2000).

Os investimentos diretos realizados a partir de meados dos 1980 apresentaram cinco grandes características: *a*) maior concentração espacial dos investimentos a favor dos países desenvolvidos; *b*) mudanças na origem espacial dos investimentos, com o declínio dos Estados Unidos e a emergência do Japão como maior investidor mundial; *c*) declínio da América Latina e emergência da Ásia como grande absorvedora de investimentos diretos, acentuando o caráter desigual da distribuição do IDE entre as economias em desenvolvimento; *d*) crescimento das fusões e das aquisições sobre o investimento *greenfield*; e *e*) a emergência do setor de serviços como principal alvo de investimentos diretos.

3.3.1. Natureza e concentração do IDE nas economias desenvolvidas

As economias avançadas foram, nos anos 1980, as maiores realizadoras e receptoras de IDE do mundo. Esses países tiveram uma participação nos investimentos mundiais realizados da ordem de 98% e 97%, entre 1980-1984 e 1985-1989, respectivamente, salientando-se que apenas cinco economias desenvolvidas foram responsáveis por 70% desse total (tabela 4). Com relação aos fluxos recebidos, sua participação aumentou de 75%, entre 1980-1984, para 81%, entre 1985-1989, frente a 69% na década de 1970.

Tabela 4 – Fluxos de Investimento Direto Externo Realizados pelas Cinco Maiores Economias (1985-1989)

	1985	1986	1987	1988	1989	1980 - 1984	1985 - 1989
	(US\$ bilhões)					[%]	
França	2,2	5,4	9,2	14,5	19,4	6,0	8,0
Alemanha	5,0	10,1	9,2	11,2	13,5	7,4	7,8
Japão	6,4	14,5	19,5	34,2	44,2	8,9	18,8
Reino Unido	11,1	16,5	31,1	37,0	32,0	19,4	20,2
Estados Unidos	8,9	13,8	28,0	13,3	26,5	28,1	14,3
Total	33,7	60,2	97,1	110,2	135,6	69,8	69,1
Países desenvolvidos	52,1	84,7	132,6	155,4	187,1	98,4	96,8
Países em desenvolvimento	1,2	1,7	2,4	5,9	8,9	1,6	3,2
Todos os países	53,3	86,5	135,0	161,3	196,1	100,0	100,0

Fonte: Unctad, *World Investment Report*, 1991, p. 10.
Elaboração da autora.

O desempenho dos países desenvolvidos durante a década de 1980 foi reflexo da crescente participação da Tríade (Estados Unidos, Japão e União Européia) no estoque e nos fluxos mundiais de IDE.¹⁶ Entre 1980 e 1989, o estoque de IDE intratríade triplicou, mostrando que suas economias foram as maiores originárias e destinatárias dos investimentos diretos. Em 1980, 30% do estoque mundial de IDE estavam na Tríade e, em 1989, essa participação já se situava na casa dos 39% (UNCTAD, 1991, p. 37). Na segunda metade da década, os Estados Unidos passaram a crescer 3,7%, a Comunidade Econômica Européia (CEE) a 3,2% e o Japão a 4,8%.

¹⁶ O Produto Interno Bruto (PIB) conjunto dos países da Tríade foi da ordem de US\$ 11 bilhões, ou 65% do Produto Mundial, entre 1980-1987, com os Estados Unidos, Comunidade Européia e Japão contabilizando 26%, 25% e 14% desse total, respectivamente. Seus países-membros também se constituíram na mais importante área de comércio, respondendo por 50% do comércio mundial, em 1989, com os Estados Unidos, Comunidade Européia e o Japão, respondendo, respectivamente, por 21%, 20% e 9% do comércio mundial (UNCTAD, 1991, p. 36).

O dinamismo do IDE intratríade nos anos 1980 não pode ser devidamente explicado sem o crescimento das operações de F&As transfronteiras ocorridas entre os principais países desenvolvidos (tabela 5). Entre 1987 e 1990, mais de 3/4 dos fluxos de IDE recebidos pela Tríade foram F&As de empresas, e cerca de 60% de seus investimentos realizados destinaram-se também a essas operações. Do lado das vendas, os Estados Unidos responderam sozinhos por mais da metade das F&As ocorridas na Tríade no período, vindo, seguidos da CEE (39%), e depois, do Japão (0,5%). Do lado das compras, a posição dos Estados Unidos e a da CEE invertem-se, com a predominância das F&As realizadas pelas empresas européias, que responderam por 59% do total. O Japão teve metade de seus investimentos realizados na Tríade sob a forma de fusões e aquisições.

O processo de F&As nos anos 1980 se deu num contexto de reestruturação industrial no âmbito das economias avançadas. Suas políticas de desenvolvimento foram se tornando cada vez mais inseparáveis do apoio às indústrias eletrônica, química e de equipamentos de comunicação, as quais requerem altos gastos em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D). Assim, ante os altos volumes de recursos requeridos, a competição entre as grandes corporações transnacionais para obter acesso à tecnologia deu-se através do estabelecimento de alianças estratégicas entre empresas com altos graus de complementaridades tecnológicas. Tratava-se de uma forma de amortizar os gastos fixos em P&D, expandir suas participações no mercado e garantir suas posições estratégicas em várias indústrias.

Tabela 5 – Fluxos* de IDE e F&As* na Tríade (1987-1990)

	IDE recebido		F&As (vendas)		IDE realizado		F&As (compras)	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
Estados Unidos	57.819	45,1	59.797	60,7	26.650	16,0	29.770	30,7
Japão	336	0,3	454	0,5	37.453	22,5	9.561	9,9
União Européia	70.096	54,7	38.317	38,9	102.369	61,5	57.663	59,5
Alemanha	5.535	7,9	3.223	8,4	16.436	16,1	3.439	6,0
França	9.281	13,2	3.991	10,4	19.507	19,1	12.038	20,9
Reino Unido	25.177	35,9	20.267	52,9	30.577	29,9	27.016	46,9
Tríade	128.251	72,8	98.568	89,5	166.472	85,1	96.993	80,6
Mundo	176.188	100,0	110.174	100,0	195.539	100,0	120.274	100,0

Fonte: Unctad, *World Investment Report*, vários números.

*Média

Elaboração da autora.

Essas operações encontraram suporte financeiro nos instrumentos de financiamento colocados à disposição pelas inovações nos mercados de títulos, de modo que não se pode explicar o dinamismo atingido pelos investimentos diretos, sem atribuir à globalização financeira um papel central nesse processo.

Tais fundos foram peça fundamental na explicação do aumento sem precedentes das F&As transfronteiras e do grande dinamismo das ações e títulos, expresso no chamado processo de “interpenetração patrimonial” entre as principais economias avançadas. Os países em desenvolvimento que estiveram submetidos à chamada “crise da dívida”, com corte drástico de financiamento, estiveram excluídos desse processo durante essa primeira etapa da globalização.

Analisar-se-á, em termos sumários, as principais tendências do IDE nos países da Tríade.

Japão. A presença marcante do Japão como maior investidor mundial nos anos 1980 marcou uma importante mudança na origem dos investimentos mundiais, uma vez que tal posição, desde o pós-guerra, sempre pertenceu aos Estados Unidos. Em 1980, os investimentos japoneses eram cerca de 1/3 dos investimentos norte-americanos. Em 1989 esse montante passou a ser 2/3 mais altos. Em termos de fluxos, os investimentos japoneses no mundo aumentaram seis vezes entre 1980 e 1988. Em termos de estoque, no entanto, os investimentos japoneses foram relativamente baixos ao longo da década de 1980. O país tornou-se responsável por 20% dos fluxos mundiais de IDE naquela década, isto é, uma participação quase três vezes maior do que a dos anos 1970. Do total investido no exterior, metade destinou-se aos Estados Unidos – uma tendência já histórica dos investimentos japoneses – e 25% para a Europa. A América Latina que respondia por 20% dos investimentos japoneses no mundo passou a responder por apenas 6% desse total no final dos anos 1980. Durante os anos 1980 as estratégias das filiais japonesas na Ásia estiveram mais associadas ao fortalecimento gradual de seu *regional core*.¹⁷

Setorialmente, os investimentos japoneses tiveram forte presença nos serviços financeiros e imobiliários, refletindo uma tendência geral dos anos 1980, quando as circunstâncias favoreceram atividades financeiras na primeira metade da década; e a aquisição de ativos imobiliários, na segunda, particularmente nos Estados Unidos. Na indústria, seus investimentos concentram-se nas indústrias automobilística e eletrônica da CEE e dos Estados Unidos.

O surgimento do Japão como grande investidor na década de 1980 refletiu também na posição do iene perante as demais moedas dos países desenvolvidos – particularmente em relação ao dólar – o que lhe permitiu, até mesmo, um

¹⁷ A construção de *networks* nesses setores fez parte das estratégias das TNCs japonesas de estabelecer relações mais estreitas com seus fornecedores para servir a suas filiais. Vale notar que esses fornecedores eram frequentemente filiais das próprias companhias japonesas.

maior envolvimento nas F&As de empresas norte-americanas e européias. Seu forte desempenho derivou, ademais, de mudanças nas estratégias de suas TNCs para acessar aqueles mercados. Durante os anos 1970 e início dos anos 1980, as corporações japonesas dependiam praticamente das exportações para acessar o mercado externo e dirigiam suas atividades para suporte e manutenção daquela estratégia exportadora. Na década de 1980, no entanto, procuraram atuar dentro da CEE e dos Estados Unidos através do investimento direto externo e acessar ao mesmo tempo o dinâmico mercado asiático. Essa mudança foi um reflexo da pressão exercida sobre o Japão para redução de seu superávit com seus maiores parceiros comerciais. Como destino dos investimentos mundiais (em termos de fluxos e estoque), a presença do Japão permaneceu fraca ao longo de toda a década, quando comparada à dos outros membros da Tríade, devido a fatores como a existência de barreiras à entrada de TNCs e ausência de oportunidades de investimento sob a forma de F&As.

Estados Unidos. Os Estados Unidos foram, entre os países da Tríade, os maiores investidores até 1988. Nesse ano, o país tinha 88% de seu estoque de IDE na CEE. Em termos de fluxos, os investimentos norte-americanos cresceram mais rapidamente na direção do Japão (36%) do que na da CEE (24%), entre 1980-1988. Esse menor direcionamento deveu-se à presença já marcante das TNCs norte-americanas nas economias européias desde os anos 1960, muitas das quais já em posições-chave no âmbito da concorrência intra-européia, como estratégia frente ao anúncio do Programa de Unificação em 1982. A partir de 1988, os investimentos norte-americanos no mundo cresceram oito vezes menos do que os investimentos japoneses e duas vezes menos do que os investimentos europeus, comparando o período 1988-1990 com o período 1979-1981 (BARROS, 1993, p. 49), num contexto de desvalorização do dólar. Os investimentos norte-americanos dirigidos aos países em desenvolvimento aumentaram, de modo que a participação desse conjunto de países no estoque total de IDE norte-americano passou de 25% para mais de 36% em 1990.

Em termos setoriais, metade dos investimentos norte-americanos no exterior se destinou a atividades industriais, sendo relevante sua participação no setor de serviços, particularmente no setor de finanças. A indústria química respondeu por mais de 23% de seus investimentos no mundo, enquanto o setor de equipamento de transportes perdeu significativa participação.

Apesar do declínio dos Estados Unidos como investidor, seu desempenho como absorvedor de IDE cresceu significativamente na década. Entre 1986 e 1989, os investimentos japoneses nos Estados Unidos mantiveram um fluxo médio de US\$ 22 bilhões ao ano, e, entre os países europeus, o Reino Unido e

a Holanda foram os que mais se destacaram como investidores naquele país, respondendo por 63% do estoque e 75% dos fluxos de IDE no fim dos anos 1980. O aumento dos investimentos dirigidos aos Estados Unidos esteve relacionado ao crescimento da economia, à queda no valor do dólar a partir de 1985 – o que teve impacto expressivo sobre o preço dos ativos domésticos e as operações de F&As: 88% de todos os investimentos recebidos entre 1986 e 1990 dirigiram-se a aquisições de suas empresas.¹⁸

Comunidade Econômica Européia. A CEE foi responsável por 47% dos investimentos realizados no mundo entre 1981 e 1990. Sua participação no estoque total de IDE chegou a 34% em 1991 (igual à dos Estados Unidos, de 35%). Sua posição como recebedora de investimentos diretos, no entanto, declinou no período, ainda que em termos absolutos tenha tido um crescimento anual de 8%. A taxa de crescimento dos investimentos norte-americanos na CEE aumentou em média 24% ao ano, porém a participação dos Estados Unidos no estoque total da região declinou: passou de 42%, em 1980, para 36%, em 1987. O Reino Unido foi o principal país de destino dos investimentos globais, respondendo por mais de 32% do estoque de investimentos norte-americanos na Europa, no fim dos anos 1980, e 38% dos fluxos acumulados oriundos do Japão naquele continente. Em seguida, dentro dos mesmos critérios, vieram a Holanda, a Alemanha e a França como mais importantes absorvedores de IDE.

A grande presença da Comunidade Européia nos fluxos globais de IDE deveu-se em grande medida aos investimentos feitos entre os seus próprios países membros. Assim, com exceção do Reino Unido, onde os investimentos oriundos de fora do continente responderam por 75% dos fluxos totais, o restante da CEE experimentou aumento dos fluxos intracomunitários, que responderam por 60% do total de IDE recebido do exterior. A expectativa gerada pelo Programa de Unificação do mercado regional europeu datada para 1992 foi um forte fator explicativo do nível elevado de investimentos dentro da CEE em quase todos os setores. A taxa de crescimento dos investimentos diretos entre seus países-membros foi de 38% ao ano entre 1980 e 1987, frente ao crescimento de 17% dos investimentos dirigidos ao resto do mundo.

A dinâmica do IDE no âmbito da Comunidade Européia refletiu a presença predominante das F&As no processo de reestruturação produtiva da região. Após

18 A explicação para esse fato repousa, em grande medida, na existência de uma bolha de oportunidades amplamente financiadas, surgida naquele país, com ativos desvalorizados e com a emergência de um “novo protecionismo” (BARROS, 1993, p. 45).

a promulgação do Ato Único, em 1985, houve um aumento substancial dessas operações intra CEE, acelerando o processo de “interpenetração patrimonial”, particularmente no Reino Unido e na França em decorrência das estratégias empresariais desses países com vistas ao Mercado Unificado de 1992. Todavia esse processo foi acompanhado de resistências à ampliação da participação do capital estrangeiro em países como Alemanha, Itália, Suíça e Suécia, sobretudo no caso de investimentos com participação majoritária que envolvessem aquisição de propriedade imobiliária por não-residentes ou ainda quando se tratasse de controle de empresas locais por parte de bancos estrangeiros.

De modo geral, os fatores mais importantes para explicar o desempenho da CEE nos investimentos nos anos 1980 relacionaram-se: às mudanças no aparato regulatório da comunidade, o que permitiu a entrada de IDE sob a forma de F&As em setores antes protegidos dessas operações; às novas estratégias corporativas das empresas no âmbito da CEE relacionadas à “regionalização” da “propriedade” para formar suas campeãs regionais,¹⁹ elevando desse modo, os investimentos intra-regionais; e ao anúncio do Programa do Mercado Único, que acabou atraindo investimentos de muitos países de fora da CEE pelas expectativas relacionadas às futuras dificuldades para países não-membros em exportar para a região.

3.3.2. A Distribuição desigual do IDE entre os países em desenvolvimento

Mesmo recebendo um montante maior de investimentos na segunda metade dos anos 1980, uma média anual de US\$ 22 bilhões frente aos US\$ 12,5 bilhões entre 1980-1984, a participação dos países em desenvolvimento nos fluxos globais de IDE entre esses dois períodos declinou. Caiu de 25% para 19% (tabela 6), incluindo os investimentos nos chamados “paraísos fiscais”, sobretudo os do Caribe, que se situaram em torno de 20% na primeira metade dos anos 1980 e passaram para 31%, na segunda metade.

A queda na participação dos países em desenvolvimento nos fluxos globais de IDE não ocorreu igualmente para todos os seus países e regiões. Enquanto a participação da África e do Leste, Sul e Sudeste Asiáticos como destino dos

¹⁹ As estratégias das TNCs européias nos anos 1980 foram no sentido de racionalizar suas operações em escala regional por meio de uma reestruturação industrial que lhes desse ganho de escala e lhes permitisse competir internamente com as empresas norte-americanas, e tornarem-se *global players*. Essas atividades foram realizadas mediante operações sucessivas de fusões e aquisições, o que resultou num processo de “regionalização da propriedade” e, portanto, na substituição de empresas líderes nacionais por poucas e grandes empresas líderes regionais. Merecem destaque as políticas de fomento elaboradas no âmbito da Comissão Européia em apoio às novas estratégias dessas empresas.

fluxos mundiais de IDE permaneceu estável ao longo da década, a participação da América Latina e Caribe declinou de 12% para 7%, ainda que a média dos fluxos recebidos pela região tenha aumentado. Ou seja, embora tenha aumentado a concentração do IDE nos países desenvolvidos, houve um movimento mais forte desses fluxos em direção à Ásia e à África, aumentando a participação dessas regiões nos investimentos diretos globais.

Tabela 6 – Fluxos Recebidos de IDE pelos Países em Desenvolvimento (1980-1989)

	Média anual (em uso US\$ bi)		Participação (%)		
	1980-1984	1985-1989	1980-1984	1985-1989	Década de 1980
Todos os países	49,7	119,0	100,0	100,0	100,0
Países desenvolvidos	37,2	96,8	74,8	81,3	78,1
Países em desenvolvimento	12,5	22,2	25,2	18,7	21,9
África	1,2	2,6	2,4	2,2	2,3
América Latina e Caribe	6,1	8,3	12,3	7,0	9,6
Leste, Sul e Sudeste Asiático	4,7	10,7	9,5	9,0	9,2
Oceania	0,1	0,1	0,3	0,1	0,2
Outros	0,4	0,4	0,8	0,4	0,6
Os 10 maiores receb. de IDE	9,0	14,3	18,1	12,0	15,1
Argentina	0,4	0,7	0,9	0,6	0,7
Brasil	2,1	1,6	4,2	1,3	2,8
China	0,5	2,5	1,1	2,1	1,6
Colômbia	0,4	0,6	0,8	0,5	0,6
Egito	0,6	1,2	1,1	1,0	1,1
Hong Kong	0,7	1,7	1,4	1,4	1,4
Malásia	1,1	0,8	2,3	0,7	1,5
México	1,5	2,0	3,0	1,7	2,4
Singapura	1,4	2,5	2,8	2,1	2,4
Tailândia	0,3	0,7	0,6	0,6	0,6
Outros países menos desenvolvidos	0,2	0,2	0,4	0,1	0,3

Fonte: Unctad, *World Investment Report*, 1991.
Elaboração da autora.

Considerando o total de investimentos diretos dirigidos apenas ao grupo dos países em desenvolvimento, a participação da América Latina experimentou uma queda substancial, de 49% para 38%, enquanto a participação do Leste, Sul e Sudeste Asiáticos teve movimento inverso: passou de 37% para 48% nos dois períodos. Essa última região foi a que mais cresceu como destino dos investimentos mundiais, em torno de 37% entre 1985-1989, ou seja, o dobro do período anterior. Vale ressaltar que apenas dez economias do mundo em desenvolvimento asseguraram uma participação de 75% no total de IDE

recebido e que a participação do Brasil caiu de 4,2% para 1,3%, enquanto a participação da China dobrou entre os dois períodos considerados.

As inserções diferenciadas da Ásia e da América Latina nos fluxos globais de IDE merecem algumas considerações. Até a primeira metade dos anos 1980 houve certa divisão proporcional entre investimentos recebidos por essas regiões, mas, a partir de 1986, asiáticos passaram a absorver parcelas crescentes dos fluxos de investimento direto, apesar da apreciação de suas moedas nacionais. Também os investimentos diretos realizados por esses países passaram a aumentar significativamente na segunda metade da década.

A mudança repentina da política monetária norte-americana no fim dos anos 1970 significou, para a América Latina, uma descontinuidade nos fluxos de liquidez e ocasionou a chamada crise da dívida com a transferência líquida de recursos da região. Apesar de não ter sido a primeira vez que seus países se viram forçados a transferir recursos, o tamanho das transferências foi sem precedentes. Essa situação levou à depressão da atividade econômica, com sérios ajustes de grande impacto social (TDR, 2003, p. 31). A perda de importância relativa da América Latina nos fluxos globais de IDE na década de 1980 refletiu, assim, a situação de endividamento externo, baixo crescimento econômico, instabilidade macroeconômica e fuga de capitais na maior parte dos países da região. Além disso, o enfraquecimento do papel exercido pelas corporações transnacionais norte-americanas na concorrência internacional – historicamente as grandes investidoras no continente latino-americano – agravou o quadro.

No caso da Ásia, a ausência de endividamento externo, a dinâmica dos investimentos intra-asiáticos – notadamente os japoneses – e a combinação de crescimento econômico com políticas agressivas de atração de investimento externo explicam por que essa região se tornou um dos principais *loci* da concorrência e da difusão do progresso técnico nos anos 1980 (BELLUZZO; TAVARES, 2002). Note-se que enquanto a Ásia em desenvolvimento cresceu a 6,5% e 7,5%, na primeira e na segunda metades da década de 1980, respectivamente, a América Latina cresceu 1,5% e 2,5% nos mesmos períodos (IMF, 2000).

Quanto à inserção das economias em desenvolvimento nas F&As mundiais, essas tiveram pequena participação nessas operações, quando olhadas em seu conjunto. Entre 1987 e 1990 (auge do dinamismo das F&As nas economias centrais), os países em desenvolvimento absorveram 17% dos fluxos globais de IDE e participaram em apenas 6% nas F&As mundiais, em termos de vendas de suas empresas (tabela 7).

Tabela 7 – Fluxos* recebidos de IDE e Fusões e Aquisições* nos Países em Desenvolvimento (1987-1990)

	IDE recebido		F&As (vendas)	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
Brasil	1.591	5.4	176	2.7
China	3.097	10.4	2	0.0
Hong Kong	2.194	7.4	1.168	18.2
México	2.877	9.7	694	10.8
Argentina	998	3.4	1.590	24.8
Coréia	736	2.5	17	0.3
Índia	179	0.6	1	0.0
Países em desenv.	29.710	16.9	6.422	5.8
Mundo	176.188	100.0	110.174	100.0

Fonte: Unctad, *World Investment Report*, vários números.

*Média

Elaboração da autora.

A partir da crise da dívida, parcelas crescentes de investimentos estrangeiros passaram a se realizar por meio de formas não-monetárias, tais como reinvestimentos e conversões (*debt-equity swaps*). Com a extensão do fenômeno da securitização dos títulos da dívida externa dos países em negociação com credores privados, tornou-se possível contornar, em parte, as inseguranças e as dificuldades contidas nos investimentos diretos em moeda. Utilizou-se, para tanto, o subsídio implícito nos investimentos via aquisição de deságio no mercado internacional de títulos de dívidas conversível em investimento nos países em desenvolvimento (BARROS, 1993). Assim, durante o período 1985-1989, as operações de conversão foram responsáveis por 80% dos investimentos estrangeiros no Chile, 59% no Brasil, 30% no México, 21% nas Filipinas e 20% na Argentina (UNCTAD, 1991, p. 30).

3.4. MUDANÇAS NA COMPOSIÇÃO SETORIAL DO IDE: A ASCENSÃO DO SETOR DE SERVIÇOS

Na década de 1980 os serviços responderam por 50% dos investimentos diretos globais e conheceram forte expansão, principalmente nos serviços relacionados às finanças, influenciados pela desregulamentação financeira. A internacionalização dos bancos, casas de títulos, corretoras, bancos de investimentos e bancos de negócios marcou a ocupação de espaços significativos, abertos pelas operações financeiras globalizadas, favorecidas pela generalização da telemática no setor. Parte desses investimentos tinha como objetivo permitir que as empresas transnacionais operassem simultaneamente em vários mercados,

em esforços mais eficientes na arregimentação de recursos financiadores da reestruturação industrial em curso na década.

Os “serviços industriais” também se ampliaram como resultado da aplicação de tecnologias de informação e de comunicação no dia-a-dia das empresas. Tratava-se de serviços relacionados a controles e a gerenciamentos de atividades produtivas, cuja característica mais marcante foi o barateamento dos custos de transação incorridos pelos grandes conglomerados empresariais. A aplicação de novas tecnologias de informação e comunicação favoreceu os investimentos nacionais e internacionais de apoio à produção e à distribuição de bens e outros serviços tradicionais em escala global.²⁰

Contribuíram para esses desdobramentos as negociações multilaterais no âmbito do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) para criar uma estrutura legal e balizar as transações internacionais no setor de serviços para permitir um maior movimento internacional de empresas prestadoras de serviços (finanças, *marketing* vendas e distribuição). E no âmbito dos espaços nacionais, foi importante o papel da privatização, da desregulamentação, das políticas de remoção dos controles cambiais, da maior liberdade para repatriação de lucros e dividendos, e dos esquemas de conversão de dívida em investimento nos países com problemas de endividamento externo e baixo crescimento econômico.

3.5. O PERFIL DO INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO NA DÉCADA DE 1990 SOB A LIDERANÇA DOS ESTADOS UNIDOS

Os fluxos globais de investimento direto externo declinaram em 1991-1992 pela primeira vez desde 1982 (tabela 8). Fatores como recessão econômica nos principais países desenvolvidos, acomodação do processo de F&As, queda na rentabilidade das filiais estrangeiras operando nos Estados Unidos, novas incertezas relacionadas ao processo de unificação européia e a redução das taxas de juros internacionais (que impactaram os investimentos diretos no setor de serviços financeiros) resultaram na redução de oportunidades rentáveis de investimentos nos países desenvolvidos.

Esse declínio deveu-se à desaceleração dos investimentos feitos pelo Japão e pela Europa Ocidental, os quais responderam por 35% e 60% da queda mundial do IDE, respectivamente. Já o Reino Unido e os Estados Unidos mantiveram

²⁰ As grandes empresas passaram a subcontratar com mais frequência serviços antes prestados em estruturas empresariais departamentalizadas e hierarquizadas (CHESNAIS, 1996). A grande expansão do setor de serviços nos países desenvolvidos deu-se, particularmente, naqueles que conheceram as maiores apreciações cambiais e nos Estados Unidos (BARROS, 1993, p. 56; UNCTAD, 1991, p. 16).

seus investimentos estáveis. Como a força dinamizadora do IDE são as fusões e aquisições, a queda dos investimentos realizados refletiu a acomodação relativa daquele processo. Porém, com o prosseguimento do processo de liberalização e de mudança na estrutura regulatória para o IDE, comércio e tecnologia em vários países – incluindo os programas de privatização nas economias em desenvolvimento –, um amplo espectro de ativos em escala global tornou-se disponível. Isso criou novas oportunidades de negócios, e os investimentos diretos foram retomados.

Tabela 8 – Fluxos de IDE Recebidos e Realizados, por Região (1990-2000).
[Em US\$ bi e %]

Regiões econômicas	1990	1992	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Fluxo acum. 1990-2000	Part. média 1990-2000
Recebidos											
Países Desenvolvidos	171,1	107,0	145,3	204,1	221,6	269,7	472,3	824,6	1.120,5	3.536,2	70,86
Triade	146,9	94,3	122,8	173,2	195,4	234,5	427,6	771,7	1.006,2	3.172,7	63,58
Países em Desenv.	37,0	55,3	104,3	114,9	149,8	193,2	191,3	229,3	246,1	1.321,1	26,47
África	2,4	3,5	5,7	5,1	5,2	10,7	8,9	12,2	8,5	62,3	1,25
Am. Latina e Caribe	9,7	18,4	29,7	30,8	50,2	73,3	82,0	108,3	95,4	497,8	9,98
Ásia	24,3	33,4	68,5	78,2	93,7	109,1	100,0	108,5	142,1	757,4	15,18
Mundo	208,7	167,0	255,9	333,8	385,0	481,9	686,0	1.079,1	1.393,0	4.990,3	100,00
Realizados											
Países Desenvolvidos	225,8	176,2	239,2	304,8	333,3	396,1	630,9	1.021,3	1.097,8	4.425,3	89,56
Triade	209,5	161,6	211,9	274,4	291,9	342,7	570,5	963,2	993,4	4.019,1	81,34
Países em Desenv.	16,7	25,3	47,5	51,1	61,1	76,7	49,8	72,8	99,1	500,0	10,12
África	2,1	2,5	1,9	3,0	1,5	3,8	2,0	2,6	1,3	20,7	0,42
Am. Latina e Caribe	3,2	3,3	6,9	7,5	7,9	23,7	19,1	30,8	13,5	115,9	2,34
Ásia	11,4	19,3	38,5	40,7	51,8	49,2	28,8	39,4	84,1	363,3	7,35
Mundo	242,5	201,5	287,2	356,6	395,7	476,9	683,2	1.096,6	1.200,8	4.941,0	100,00

Fonte: Unctad, *World Investment Report*, vários números.

O crescimento dos fluxos de investimentos diretos na segunda metade dos anos 1990 continuou tendo como força motora as F&As transfronteiras e confirmou as características mais gerais deste ciclo de internacionalização desde a década anterior. Mas houve algumas mudanças. A retomada dos planos de expansão das corporações transnacionais deu-se desta vez sob a liderança dos Estados Unidos, tanto como origem quanto como destino de seus investimentos, e ocorreu uma elevação no número de países em desenvolvimento tanto como recebedores de IDE, quanto como investidores. Ainda houve no período um crescimento exponencial das F&As transfronteiras envolvendo montantes acima de US\$ 1 bilhão, os chamados mega acordos internacionais (*mega deals*), com o surgimento de megacorporações.

Os países em desenvolvimento tiveram uma participação crescente nos fluxos recebidos de IDE na década de 1990, contabilizando, em termos acumulados, US\$ 131,4 bilhões entre 1990-2000, o que elevou sua participação para 27% nos fluxos totais de IDE, frente aos 22% dos anos 1980. O mesmo ocorreu com os investimentos realizados, levando esses países a aumentarem sua participação de 2,4%, na década de 1980, para 10,3%, na década de 1990. Destaque especial deve ser dado à Ásia como a principal região de destino e origem de investimentos diretos. Essa região respondeu por 58% do total de IDE destinado aos países em desenvolvimento frente aos 48% da segunda metade da década de 1980, enquanto a América Latina manteve sua participação de 37%, embora tenha aumentado sua presença em valores absolutos. No caso dos investimentos realizados pelo mundo em desenvolvimento, entre 1990 e 2000 a Ásia respondeu por 73% do total, multiplicando seus investimentos no exterior por dez, enquanto a América Latina multiplicou por 3,5. A África experimentou um decréscimo em sua participação no grupo, respondendo por 5% dos investimentos recebidos frente aos 10% dos anos 1980.

A maior inserção dos países em desenvolvimento nos fluxos de IDE correspondeu a sua maior presença nas F&As mundiais. Esse foi particularmente o caso da América Latina, que teve mais de 2/3 do IDE recebido sob a forma de aquisição, boa parte dirigida à privatização de empresas. No que se refere à Ásia, o IDE recebido deu-se predominantemente no setor manufatureiro e sob a forma de instalação de novas plantas industriais.²¹

Por último, cabe destacar a confirmação do setor de serviços como líder incontestado na atração dos investimentos diretos mundiais. A composição setorial do IDE, no entanto, variou sensivelmente entre os países e regiões, crescendo a um ritmo surpreendente principalmente no setor de finanças, serviços de transportes, armazenagem e comunicações e serviços relacionados a negócios.

21 As mudanças na natureza das inversões diretas, com o predomínio das F&As de empresas, iniciaram-se nos Estados Unidos durante a década de 1980 e estenderam-se aos demais países nos anos 1990. Desde então se pode observar o paralelismo existente, em termos de tendências, entre o comportamento do IDE e o dessas operações patrimoniais, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, tornando cada vez mais estreita a relação entre IDE e F&As.

3.5.1. Tendências dos investimentos diretos nas economias avançadas

Os anos que se seguiram à recessão mundial de 1991-1992 foram de relativo crescimento econômico para os países desenvolvidos, porém a uma taxa inferior à dos anos 1980. A exceção foram os Estados Unidos, que cresceram a quase 4% na segunda metade da década, garantindo uma posição durante toda a década de maior investidor e maior destino dos investimentos globais. O Japão, ao contrário, entrou na nova década exibindo baixas taxas de crescimento econômico, de modo que o volume de seus investimentos no exterior, embora tenha apresentado variações, nunca chegou ao “pico” verificado no ano de 1990. Na Europa, a recuperação econômica da França e da Alemanha e o continuado fluxo de IDE do Reino Unido foram fatores que garantiram à região uma posição de destaque como grande investidora mundial. Apesar dos distintos desempenhos econômicos, os países da Tríade tiveram uma presença dominante nos investimentos recebidos (90%) e realizados (91%) pelas economias avançadas, confirmando o fato de esses países serem promotores e centro da dinâmica dos fluxos cruzados de investimentos e das operações de troca de titularidade no mundo (tabelas 9 e 10).

Os Estados Unidos, depois de reafirmarem sua hegemonia nas esferas financeira e militar na década de 1980, conseguiram liderar as transformações mundiais e ocupar na década de 1990 uma posição de destaque no crescimento econômico entre os países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE). Tendo sua capacidade financeira reforçada pelo resto do mundo, esse país pôde multiplicar seus esforços de investimentos em múltiplas direções (BELLUZZO; TAVARES, 2002, p. 155).

Entre 1990 e 2000 os Estados Unidos receberam aproximadamente US\$ 1,2 trilhão de IDE, em grande parte para no setor manufatureiro, e investiram mais de US\$ 1 trilhão no mundo, majoritariamente nos serviços financeiros e de seguros. Na segunda metade da década, seus investimentos dirigiram-se fortemente para a União Européia (50%), em segundo lugar para os países em desenvolvimento (30%). Quanto aos investimentos recebidos, a União Européia (UE) foi a maior investidora no mercado norte-americano (80% dos ingressos totais). O Japão teve um fraco desempenho tanto como receptor de investimentos dos Estados Unidos, quanto como investidor naquele país (respondeu por apenas 5% frente aos 30% da década anterior).

A retomada da posição número um pelos Estados Unidos, como destino e origem dos investimentos globais, esteve fortemente associada a sua maior inserção nas F&As mundiais quando recebeu mais de US\$ 1,1 trilhão com essas

operações, depois do Reino Unido. Entre 1995 e 1997, 4/5 dos investimentos recebidos pelos Estados Unidos foram para aquisição de suas empresas, e, em 2000, o valor das F&As no país (US\$ 324,3 bilhões) superou o valor dos ingressos de IDE (US\$ 281,6 bilhões). Em média, 90% dos investimentos realizados no mercado norte-americano foram para aquisições de empresas por filiais estrangeiras, as quais, por meio de operações sucessivas, foram adquirindo empresas locais (UNCTAD, 2000). Foram as transnacionais européias (Reino Unido, Alemanha e França) as mais agressivas nessas operações, chegando a responder por 4/5 das F&As naquele país em 1999, assim como os investimentos americanos dirigiram-se para aquisições de empresas naquele mercado. Deve-se ressaltar que, em termos líquidos, os Estados Unidos venderam mais do que compraram participações em empresas.

Existem vários fatores que explicam o desempenho dos Estados Unidos como destino e origem dos investimentos. Entre eles, está o forte e sustentado crescimento econômico e o baixo nível de inflação e de desemprego, que geraram expectativas de altos lucros por parte das empresas estrangeiras. A apreciação do dólar contra o iene e algumas moedas européias em meados dos anos 1990 manteve baixo o custo de aquisição de empresas norte-americanas em moeda estrangeira. Do lado dos investimentos realizados, a expansão da economia norte-americana aumentou a capacidade de suas empresas de levantar fundos e realizar maiores investimentos no exterior graças às estratégias de suas TNCs de marcar presença nos grandes mercados em rápida expansão, onde o fator Nafta (Área de Livre Comércio da América do Norte) foi particularmente importante, e as estratégias de suas instituições financeiras de adquirir ativos nos países em processo de privatização.

Os investimentos japoneses no início da década de 1990 declinaram pela primeira vez desde 1983. Recessão econômica (crescimento médio de 1,7% contra 4,0% dos anos 1980), queda na lucratividade de suas empresas e dificuldades no mercado financeiro deixaram as TNCs japonesas com menos capital para investir no mercado externo.

No entanto, entre 1993 e 1997 seus investimentos se recuperaram novamente num contexto de valorização do iene contra o dólar. Em termos geográficos, esse país concentrou seus investimentos preferencialmente no Leste, Sul e Sudeste Asiáticos, para onde muitas de suas empresas transferiram sua produção como uma estratégia para compensar a perda de competitividade desencadeada pela valorização da moeda doméstica e também como forma de acessar os mercados mais dinâmicos do globo.

Entre 1998 e 1999, os investimentos japoneses voltaram a declinar: US\$ 23 bilhões no biênio, contra US\$ 26 bilhões do ano de 1997. Depois da crise financeira

que assolou a Ásia em 1997, os investimentos via ações e reinvestimentos de lucros despencaram, e aumentaram os empréstimos intercompanhias, num contexto de taxas de juros mais baixas e dos programas de estabilização das filiais japonesas envolvidas na crise. Isso implicou um processo de reestruturação forçada tanto das empresas do setor financeiro quanto do setor manufatureiro.²²

Tabela 9 – Fluxos de IDE recebidos e realizados pelos países desenvolvidos (1990-2000)
(Em milhões de dólares e percentagem)

Recebidos					Realizados				
Rank	Países	Acumulado 1990-2000	% no Mundo	% nos Países Desenv.	Rank	Países	Acumulado 1990-2000	% no Mundo	% nos Países Desenv.
1	Estados Unidos	1.204.643	22,4	31,8	1	Estados Unidos	1.012.114	18,8	21,0
2	Reino Unido	451.450	8,4	11,9	2	Reino Unido	829.360	15,4	17,2
3	Alemanha	327.400	6,1	8,6	3	França	570.553	10,6	11,8
4	Bélgica e Luxemb.	315.832	5,9	8,3	4	Alemanha	488.796	9,1	10,2
5	França	270.233	5,0	7,1	5	Países Baixos	311.428	5,8	6,5
6	Países Baixos	214.623	4,0	5,7	6	Bélgica e Luxemb.	294.660	5,5	6,1
7	Canadá	172.847	3,2	4,6	7	Japão	278.127	5,2	5,8
8	Suécia	153.260	2,9	4,0	8	Suíça	181.673	3,4	3,8
9	Espanha	143.831	2,7	3,8	9	Canadá	175.515	3,3	3,6
10	Dinamarca	75.377	1,4	2,0	10	Espanha	155.071	2,9	3,2
11	Austrália	75.225	1,4	2,0	11	Suécia	146.048	2,7	3,0
12	Irlanda	65.676	1,2	1,7	12	Itália	89.223	1,7	1,9
13	Suíça	63.672	1,2	1,7	13	Dinamarca	67.345	1,3	1,4
Recebidos					Realizados				
Rank	Países	Acumulado 1990-2000	% no Mundo	% nos Países Desenv.	Rank	Países	Acumulado 1990-2000	% no Mundo	% nos Países Desenv.
14	Itália	52.872	1,0	1,4	14	Finlândia	65.733	1,2	1,4
15	Japão	34.575	0,6	0,9	15	Noruega	36.983	0,7	0,8
16	Noruega	32.760	0,6	0,9	16	Austrália	32.282	0,6	0,7
17	Áustria	31.016	0,6	0,8	17	Áustria	23.975	0,4	0,5
18	Portugal	25.550	0,5	0,7	18	Portugal	19.652	0,4	0,4
19	Nova Zelândia	24.566	0,5	0,6	19	Irlanda	18.636	0,3	0,4
20	Finlândia	22.318	0,4	0,6	20	África do Sul	13.229	0,2	0,3
	P. Desenvolvidos	3.786.012	70,4	100,0		P. em Desenv.	4.815.640	89,5	100,0
	Mundo	5.374.600	100,0	-		Mundo	5.383.273	100,0	-

Fonte: Unctad, *World Investment Report*, vários números.
Elaboração da autora.

²² A reestruturação forçada de suas empresas do setor financeiro acabou afetando o desempenho das TNCs em outros espaços. O número de filiais japonesas caiu de 40% no início de 1999 em relação a 1995, e o valor dos ativos das sucursais e filiais bancárias caiu pela metade em relação a 1990. As filiais japonesas do setor manufatureiro também foram afetadas, ainda que em menor medida, particularmente no Leste e Sudeste Asiático, com 2/3 das filiais do setor apresentando declínio nas vendas (JETRO, 1998). Em resposta a esse quadro, grande parte das filiais japonesas mudou suas estratégias para privilegiar a produção para a exportação (UNCTAD, 1999).

Entre 1998 e 1999, os investimentos japoneses voltaram a declinar: US\$ 23 bilhões no biênio, contra US\$ 26 bilhões do ano de 1997. Depois da crise financeira que assolou a Ásia em 1997, os investimentos via ações e reinvestimentos de lucros despencaram, e aumentaram os empréstimos intercompanhias, num contexto de taxas de juros mais baixas e dos programas estabilização das filiais japonesas envolvidas na crise. Isso implicou um processo de reestruturação forçada tanto das empresas do setor financeiro quanto do setor manufatureiro.²³

Tabela 10 – Fusões e Aquisições nos Países Desenvolvidos (1990-2000)

Posição vendedora (Em US\$ e %)					Posição compradora (Em US\$ e %)				
Rank	Regiões	Acumulado 1990-2000	% no Mundo	% nos Países Desenvolv.	Rank	Regiões	Acumulado 1990-2000	% no Mundo	% nos Países Desenvolv.
1	Estados Unidos	1.133.411	31,2	35,5	1	Reino Unido	904.225	24,9	26,5
2	Reino Unido	575.373	15,8	18,0	2	Estados Unidos	717.266	19,7	21,0
3	Alemanha	361.152	9,9	11,3	3	França	384.804	10,6	11,3
4	Canadá	167.876	4,6	5,3	4	Alemanha	289.621	8,0	8,5
5	França	158.582	4,4	5,0	5	Países Baixos	189.306	5,2	5,5
6	Países Baixos	139.613	3,8	4,4	6	Suíça	158.203	4,4	4,6
7	Suécia	117.746	3,2	3,7	7	Canadá	152.665	4,2	4,5
8	Austrália	105.890	2,9	3,3	8	Espanha	102.224	2,8	3,0
9	Itália	64.989	1,8	2,0	9	Suécia	82.561	2,3	2,4
10	Espanha	59.449	1,6	1,9	10	Japão	76.765	2,1	2,3
11	Bélgica	56.663	1,6	1,8	11	Itália	69.171	1,9	2,0
12	Suíça	52.343	1,2	1,3	12	Austrália	64.842	1,8	1,9
13	Japão	42.162	1,2	1,3	13	Bélgica	46.494	1,3	1,4
14	Noruega	25.967	0,7	0,8	14	Finlândia	36.456	1,0	1,1
15	Nova Zelândia	23.929	0,7	0,7	15	África do Sul	25.436	0,7	0,8
16	Dinamarca	20.634	0,6	0,6	16	Irlanda	19.970	0,5	0,6
17	Irlanda	19.706	0,5	0,6	17	Noruega	19.689	0,5	0,6
18	Finlândia	19.556	0,5	0,6	18	Luxemburgo	15.478	0,4	0,5
19	Luxemburgo	16.842	0,5	0,5	19	Dinamarca	14.642	0,4	.4
20	África do Sul	10.992	0,6	0,3	20	Nova Zelândia	10.785	0,3	0,3
	P. Desenvolvidos	3.191.825	–	100,0		P. Desenv.	3.411.175	–	100,0
	Mundo	3.634.780	100,0	–		Mundo	3.634.780	100,0	–

Fonte: Unctad: *World Investment Report*, vários números.

OBS.: A Metodologia utilizada para as fusões e aquisições separa os dados para Bélgica e Luxemburgo. Elaboração da autora.

²³ A reestruturação forçada de suas empresas do setor financeiro acabou afetando o desempenho das TNCs em outros espaços. O número de filiais japonesas caiu de 40% no início de 1999 em relação a 1995, e o valor dos ativos das sucursais e filiais bancárias caiu pela metade em relação a 1990. As filiais japonesas do setor manufatureiro também foram afetadas, ainda que em menor medida, particularmente no Leste e Sudeste Asiático, com 2/3 das filiais do setor apresentando declínio nas vendas (JETRO, 1998). Em resposta a esse quadro, grande parte das filiais japonesas mudou suas estratégias para privilegiar a produção para a exportação (UNCTAD, 1999).

A participação do Japão como origem dos investimentos também foi afetada pelas oscilações no seu envolvimento nas operações de F&As, que caíram de US\$ 14 bilhões em 1990 para 1,3 bilhão em 1998. Como resultado, o número de filiais japonesas estabelecidas por meio de F&As declinou de 17%, em 1983, para 12%, em 1995, mas foi contrabalançado pelo aumento no número de filiais estabelecidas por meio de investimentos novos (*greenfield*), particularmente nos países em desenvolvimento.

No final da década, os investimentos realizados pelo Japão voltam a se recuperar através das megafusões e aquisições mundiais envolvendo setor financeiro e a indústria automobilística.²⁴ Em 2000, os investimentos totais do país atingiram quase US\$ 33 bilhões e as F&As US\$ 21 bilhões, sendo que 3/4 das mesmas envolveram acordos acima de US\$ 1 bilhão.²⁵

Quanto aos investimentos recebidos, a posição do Japão continuou insignificante, acumulando apenas US\$ 34,8 bilhões durante a década de 1990, um montante oito vezes menor que seus investimentos realizados. A preferência do governo pela concessão de licença antes do que pelo IDE, o lento processo de liberalização, as dificuldades nos negócios relacionados à aquisição dos *keiretzu* por empresas estrangeiras foram alguns dos principais fatores que dificultaram o aumento dos investimentos dirigidos ao Japão até 1996. Esse cenário só mudou no final da década, com a introdução de regras mais flexíveis no quadro regulatório para o IDE e com o desgaste financeiro das empresas japonesas, devido à continuada recessão econômica. De qualquer modo, o padrão de transnacionalização das empresas japonesas permaneceu fraco para os padrões dos países desenvolvidos.

No que se refere à UE, o PIB conjunto de seus países cresceu a uma taxa média anual em torno de 2%, metade da taxa verificada para os Estados Unidos. Nesse período, a UE absorveu cerca de 40% dos investimentos globais e foi origem de mais de 56% dos investimentos realizados no mundo. Esse desempenho, como nos casos das outras economias desenvolvidas, esteve associado ao envolvimento de seus países nas F&As transfronteiras.

24 Só a compra da Internacional Tobacco da RJR Nabisco pela Japan Tobacco (US\$ 7,8 bilhões), que respondeu sozinha por 1/3 dos investimentos japoneses no exterior.

25 Até 1993 os setores mais importantes como destino do IDE no Japão foram os da indústria de equipamentos eletroeletrônicos e química. A partir de 1994, o setor terciário passou a predominar com uma participação de 62% contra uma de 39% do setor secundário.

Diante das condições econômicas desfavoráveis naquele início de década, as atividades de F&As sofreram uma desaceleração com as corporações transnacionais preferindo a realização de alianças, com baixa associação via ações, como modo de entrada no mercado externo. Ainda nesse período, observou-se um aumento na participação dos investimentos diretos realizados pela UE nos países não-membros: de 28%, em 1992, para 45%, em 1994. Em meados dos anos 1990, no entanto, os investimentos intra-europeus foram retomados com a saída da recessão do Reino Unido, Dinamarca, Espanha, Finlândia e Suécia. Do ponto de vista dos investimentos recebidos, os ingressos de IDE através das F&As foram dificultados para os investidores de fora da UE, principalmente em países como a Alemanha e a Itália, cujo aparato regulatório trazia várias restrições a esse tipo de transação. A exceção ocorreu apenas no período que antecedeu a criação do mercado único, quando muitas empresas não pertencentes à UE realizaram F&As no mercado intracomunitário, ainda que vários negócios tenham continuado sob o controle acionário das companhias pertencentes aos países da UE.

A estrutura setorial do investimento direto dentro da UE foi diferente da estrutura externa da UE. No âmbito da região, a manufatura contabilizou uma participação de 28%, enquanto a participação desse setor fora da UE foi de 40% entre 1995 e 1996. O setor de serviços foi o mais importante nos fluxos intra-UE, como resultado dos programas de privatização e de desregulamentação, que induziram uma onda de reestruturação empresarial e estimularam os investimentos sob a forma de F&As entre seus países, incluindo acordos acima de US\$ 1 bilhão. Esses mega acordos, dentro e fora da UE deram-se particularmente nos setores de exploração e refino de petróleo, telecomunicações, equipamentos eletroeletrônicos, automotivo, distribuição de energia elétrica e serviços financeiros.

3.5.2. A Inserção dos países em desenvolvimento nos fluxos de IDE e nas F&A mundiais

Os anos 1990 foram marcados pelo crescimento contínuo dos fluxos de IDE destinados aos países em desenvolvimento, que acumularam US\$ 1,2 trilhão em IDE, correspondendo a uma participação de 30% dos fluxos globais de investimentos, contra 22% nos anos 1980. Quanto aos investimentos realizados pelo mundo em desenvolvimento, esses cresceram nos anos 1990 para US\$ 452,6 bilhões, graças ao desempenho dos países asiáticos, particularmente os *Newly*

Industrializing Economies (NIEs),²⁶ saíram de uma participação de 3%, entre 1986 e 1990, para 12%, entre 1990 e 1999, salientando-se que essa participação entre 1970 e 1975 não passava de 0,7%.

Os ingressos de investimentos diretos nas economias em desenvolvimento através de fusões e aquisições no total de IDE recebido foram inferiores à média verificada para os países desenvolvidos. Entre 1990 e 1999, pouco mais de 1/4 desses investimentos se deu sob a forma de aquisições de empresas, embora em 2001, essa participação tenha atingido 42%.

O forte ingresso de IDE nos países em desenvolvimento na primeira metade da década de 1990 esteve relacionado à redução de alternativas mais atraentes nas economias avançadas e às mudanças ocorridas nos quadros regulatórios daqueles, no sentido de permitir a presença do capital estrangeiro em atividades antes vetadas a não-residentes ou de monopólio estatal. Nesse sentido, o início dos anos 1990 inaugurou profundas modificações na institucionalidade referente aos investimentos diretos externos, em particular no plano dos controles cambiais. Apostava-se que o IDE poderia cumprir um papel crucial não apenas no acesso dos países às novas tecnologias e canais de comércio, mas no financiamento do desenvolvimento e na sustentabilidade dos programas de estabilização em países que estivessem enfrentando processos inflacionários crônicos. A introdução da abertura financeira começou no fim dos anos 1980, sobre os mecanismos de funcionamento dos mercados financeiros e de capitais dos países em desenvolvimento, ao lado de amplos programas de conversão de dívidas em investimentos e dos agressivos programas de privatização, o que proporcionou bolhas de investimentos nesses países.²⁷

As taxas de crescimento econômico diferenciadas entre as regiões em desenvolvimento também tiveram papel importante na forma assumida pelo IDE em seus países. A Ásia em desenvolvimento cresceu a 8% na década de 1990, enquanto os países da América Latina e África cresceram a 3% e 2%, respectivamente, no mesmo período (WEO, 2006). O crescimento e o dinamismo da Ásia,

26 Hong Kong, China, República da Coréia, Cingapura, e Taiwan.

27 Os investimentos nos mercados de valores, notadamente em operações de bolsa de valores, são exemplo disso. No Brasil, no México, na Argentina e no Chile, os investimentos direcionados à bolsa de valores ou a valores mobiliários são realizados por meio de empresas com registro de capital estrangeiro, tais como sociedades de investimento, fundos de investimento, detentoras do mesmo estatuto das empresas estrangeiras, para efeito de registro. Ocorre que, na prática, tais investimentos são tão voláteis quanto qualquer investimento de curto prazo em operações de portfólio. Assim, para efeito de estatística de estoque de capital estrangeiro, esses investimentos de curto prazo acabam aparecendo como investimentos diretos (BARROS, 1993, p. 61).

associados a projetos de reestruturação e aprofundamento da base industrial da região, estimularam a realização de investimentos pela implantação de novas capacidades. O menor crescimento da maioria dos países da América Latina, a direção que assumiram suas políticas macroeconômicas e as políticas de atração IDE dirigidas pelas privatizações incentivaram a entrada de investimentos externos majoritariamente via F&As, setores não comercializáveis e, portanto, com um perfil pouco inclinado a criar novas capacidades e a exportar, ainda que possam ter tido um papel importante na modernização da economia.

Desse modo, ainda que em termos agregados os dados indiquem que houve um crescimento do IDE para os países em desenvolvimento dirigido para a criação de novas capacidades, o perfil do IDE foi bastante diferenciado entre países e regiões.

A Ásia absorveu na década de 1990 um montante de US\$ 681,9 bilhões, frente aos US\$ 42,9 bilhões dos anos 1980. Esse desempenho deveu-se à presença de cinco países: China (44,6%), Hong Kong (14,2%), Cingapura (11,3%), Malásia (7,6%), Tailândia (4,2%), República da Coreia (4%), Indonésia (3,2%) e Taiwan Província da China (2,3%). A própria dinâmica dos fluxos intra-regionais tem contribuído muito para esse resultado. A participação conjunta de China, Hong Kong, Indonésia, Malásia, Filipinas, República da Coreia, Cingapura, Taiwan Província da China e Tailândia no estoque de total de IDE nessas mesmas economias subiu de 25%, em 1980, para 37%, em 1993. A concretização do Acordo de Cooperação Ásia-Pacífico (1994) para criar uma área de livre-comércio e investimentos na região (a ser completada em 2020) elevou ainda mais o nível de investimentos intra-regionais, com 60% deles dirigidos à China. Mais da metade dos investimentos coreanos no mundo, em termos de estoque, estavam direcionados às economias do Leste, Sul e Sudeste Asiáticos no final dos anos 1990, quando em meados dos anos 1980 não passavam de 11% (BANK OF KOREA, 1998).²⁸

O tamanho e o dinamismo do mercado asiático também aumentaram o desejo de muitas TNCs de fora da Ásia de se estabelecerem na região. As TNCs européias, depois de terem negligenciado a Ásia na década de 1980, passaram a investir mais na região em projetos de larga escala, grandemente incentivadas

²⁸ A participação dos NIEs nos investimentos diretos destinados ao Leste, Sul e Sudeste Asiático nos anos 1990 foi de 32%, seguidos pelos países do Asean-4 (Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia), com uma participação de cerca de 20% (UNCTAD, 1999).

por um pacote de programas de investimentos da Comissão Europeia – o *Europe Investment Promotion Action Plan* – lançado em 1996.

A China foi a principal força motora por trás dos investimentos recebidos pela Ásia ao longo dos anos 1990 (uma média de 45%). O dinamismo desse país, evidenciado pela taxa de crescimento anual de sua economia, em torno de 9%, associado às políticas ativas de atração de capital estrangeiro, foi um grande fator de entrada de investimentos.²⁹ A Índia, apesar de ter participado com apenas 3% na absorção de investimentos para a Ásia, experimentou um aumento significativo no volume de investimentos recebidos. Esses se multiplicaram por 14 entre 1990-2001, saindo de um montante de US\$ 237 milhões para US\$ 3,4 bilhões.³⁰

Quanto às tendências da distribuição setorial dos investimentos recebidos pela Ásia, em 1988 o setor primário respondia por 13,1% contra 70% do setor secundário e 17% do setor terciário. Em 1999, o setor primário havia baixado significativamente sua participação para 3,5% e o setor terciário tinha dobrado sua presença para 34%. No entanto, o setor secundário teve ainda uma participação de mais de 60% na década. Tal distribuição refletiu as estratégias das economias asiáticas no sentido de aprofundar sua base industrial, como exemplificam a Tailândia e a Malásia que procuraram promover as indústrias capital-intensivas e tecnologicamente mais sofisticadas, desenvolver indústrias de bens de capital e de bens intermediários e estabelecer elos mais fortes entre as empresas estrangeiras e a economia doméstica.³¹ Quanto aos investimentos realizados, a Ásia foi crescendo em importância nos fluxos mundiais de IDE, sendo que os principais investidores foram: Hong Kong, com 51,9% do total investido pela Ásia, vindo em seguida, Cingapura (11%), Taiwan Província da China (11%), República da Coreia (9,2%) e China (7,3%).

29 O aumento do IDE dirigido à China durante a primeira metade dos anos 1990 refletiu o desejo dos investidores de lá realizarem seus projetos do fim dos tratamentos preferenciais, a partir de abril de 1996. Ainda as políticas de atração de IDE para algumas indústrias consideradas prioritárias e a consolidação e a expansão de grandes projetos de investimentos pelas maiores TNCs explicam o nível de investimento recebido pelo país. Tais políticas voltaram-se para incentivos ao fortalecimento de sua base industrial; mostraram a possibilidade de expansão do IDE fora do circuito financeiro e especulativo.

30 A Índia foi um importante receptor de IDE, mas do ponto de vista das políticas, procurou combinar sua liberalização para o IDE com um complexo sistema de controle de capitais, preocupada com o balanço de seus pagamentos – dado o *default* em que entrou a economia no início da década de 1990 (SILVA, 2004).

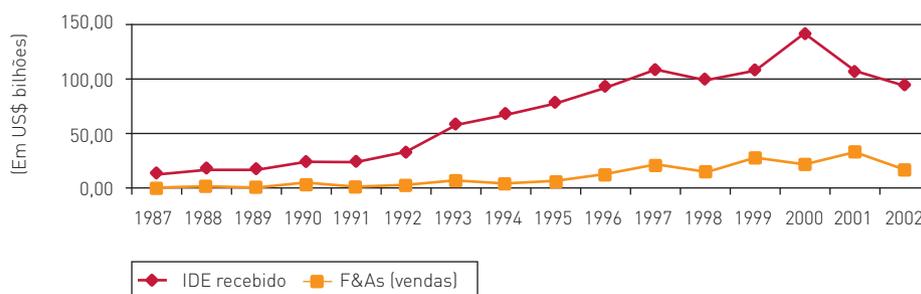
31 Para atingir essas metas, esses países revisaram seus sistemas de incentivos fiscais para encorajar a entrada de IDE de maior valor agregado na indústria e nos serviços; ofereceram incentivos às filiais estrangeiras para aumentar os elos com os produtores domésticos mediante compras locais (*local procurement*), treinamento de *staff* e transferência de tecnologia.

Apesar de os investimentos intra-regionais terem tido uma presença marcante nos investimentos recebidos pela Ásia até 1995, na segunda metade da década, outros países de fora da região passaram a ser alvo crescente de investimentos asiáticos, até mesmo dos países desenvolvidos. Essa maior presença das TNCs asiáticas fora da Ásia deveu-se em parte ao diálogo Ásia-Europa, que resultou num esforço feito pelos governos e pelas empresas das principais economias asiáticas para marcar presença no mercado da UE e, paralelamente, no mercado norte-americano. Ainda que em menor escala, aumentou a presença dos investimentos asiáticos também na Austrália, América Latina, África e Europa Central e Oriental. Nessa última, as oportunidades abertas pelas privatizações foram fatores relevantes para explicar a atratividade da região. A aproximação com a África tem-se dado pelas estratégias das TNCs da Malásia e da China, interessadas em recursos naturais naquele continente.

Na segunda metade dos anos 1990 houve uma queda dos investimentos intra-regionais devido à crise que assolou a Ásia em 1997, diminuindo a capacidade financeira das TNCs asiáticas de investirem na região – particularmente as corporações da Malásia, da Tailândia e da Coreia.

Diferentemente dos fluxos de IDE, a inserção da Ásia nas F&As transfronteiras foi de apenas 33% (contra 65% da América Latina) entre 1990 e 1999, e a participação das F&As como proporção dos fluxos recebidos de IDE pela região foi de 15,5%, ainda que com diferenças marcantes entre suas economias, como pode ser derivado do gráfico 8. A distribuição setorial dessas operações mostra a predominância do setor de serviços, com destaque para transportes e comunicações (15%) e finanças (16,5), contra 38,8% do setor secundário. Vale notar que as F&As realizadas nessa região concentraram-se nos cinco países mais atingidos pela crise financeira em 1997.

Gráfico 8 – Ásia: Fluxos de IDE Recebidos e Fusões e Aquisições – Vendas (1987-2002)



Fonte: Unctad: *World Investment Report*, vários números
Elaboração da autora

O desempenho da Ásia como a mais importante região absorvedora e realizadora de IDE entre os países em desenvolvimento foi reflexo de muitos fatores. O forte crescimento dos fluxos para o Leste, Sul e Sudeste Asiáticos persistiu por quase toda a década, em grande parte, em virtude da estratégia do Japão de desenvolver na região uma estrutura de produção integrada, embora, no fim da década, os países do Asean tenham perdido participação nesses fluxos. Os investimentos dirigidos à China, a maior recebedora de IDE dos países em desenvolvimento da década, foram motivados pelo seu rápido crescimento econômico, pela abertura de novas oportunidades de negócios na indústria, pelas suas reformas macroeconômicas e pela sua política de incentivos a uma maior dispersão geográfica do IDE para além das áreas costeiras. Deve-se ressaltar que esse país foi bastante seletivo quanto ao tipo de IDE recebido, apreciando e monitorando com mais cautela os projetos de investimentos e evitando F&As em setores estratégicos.

Depois de uma década de escassez de financiamento externo, a América Latina e o Caribe voltaram a receber fortes ingressos de IDE nos anos 1990, acumulando perto de US\$ 452 bilhões, ou seja, um aumento nos ingressos de quase dez vezes entre 1990 e 1999. Isso resultou numa participação no total de IDE recebido pelos países em desenvolvimento em torno de 37%. Os dez maiores recebedores de IDE, descontados os chamados paraísos fiscais,³² absorveram 79% de todos os investimentos recebidos pela América Latina e Caribe, uma participação semelhante à verificada nos anos 1980. Foram eles: o Brasil, que teve a liderança do período com uma participação média de 22%, vindo, em seguida, México (21%), Argentina (15%), Chile (7%), Venezuela (4,6%), Colômbia (4%), Peru (3,3%), Bolívia (0,9%), Paraguai (0,3%) e Uruguai (0,3%). Observe-se que os países do Mercosul concentraram 64% de todos os investimentos dirigidos à América do Sul na década de 1990.

Quanto aos investimentos realizados pela América Latina e Caribe na década de 1990, esses somaram apenas US\$ 84 bilhões, correspondendo a apenas 18% do total de IDE realizado pelas economias em desenvolvimento (contra 79% da Ásia). Essa participação torna-se ainda menor quando são descontados os paraísos fiscais. Os dez maiores investidores da América Latina e Caribe somaram investimentos da ordem de US\$ 48,4 bilhões, o que correspondeu a 43% do total da região.

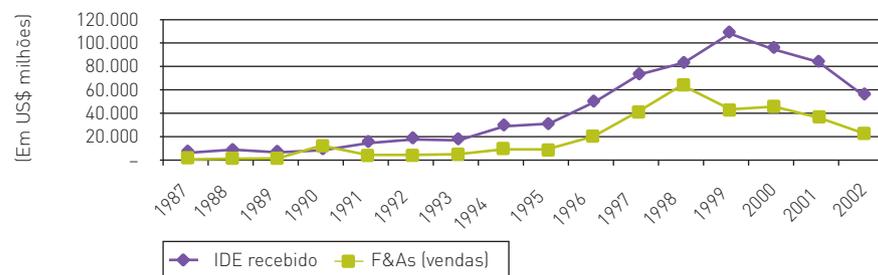
³² Os paraísos fiscais absorveram cerca de 20% dos investimentos totais recebidos pela América Latina e Caribe nos anos 1990, com destaque para Bermudas e Ilhas Cayman que, juntos, somaram 11% desse total. Note-se que nos anos 1980, a participação dos paraísos fiscais foi quase a mesma, em torno dos 21%.

Setorialmente, os investimentos recebidos pela América Latina e Caribe nos anos 1990 se dirigiram majoritariamente para o setor de serviços. Em 1988, a participação da indústria como destino dos investimentos recebidos foi de 66%, contra 25% do setor de serviços e 9,6% do setor primário. Em 1999, os serviços já contabilizavam 53% e a indústria, 33%.

A crescente inserção da América Latina e Caribe nos fluxos globais de IDE ao longo dos anos 1990 esteve fortemente relacionada ao envolvimento da região nas F&As mundiais, como ilustra o gráfico 9 a seguir. A participação da região no valor total das vendas feitas pelas economias em desenvolvimento foi de 64,5% (contra apenas 32,4% da Ásia), correspondendo a US\$ 210,4 bilhões acumulados entre 1990 e 1999. O país mais envolvido nessas operações foi o Brasil que respondeu por quase 30% desse total, vindo, em seguida, Argentina (24,6%), México (10,2%), Chile (6,5%), Venezuela (4,5%) e Colômbia (4,1%). Em termos de participação das F&As nos ingressos totais de investimentos recebidos, essa atingiu cerca de 50% no período 1990-1999. Os países onde essas proporções foram maiores foram: Argentina (74,5%), Brasil (61,5%), Venezuela (44,7%), Chile (40,6%) e México (21,6%).

A distribuição setorial das F&As na região durante a década foi de 62% para os serviços, com destaque para transportes e comunicações (22%), distribuição de eletricidade, água e gás (13,6%) e finanças (13,5%) contra 34,7% da indústria, em que se sobressaíram as indústrias do petróleo (22,5%), de química (8,2%) e de comidas, bebidas e fumo (7%).

Gráfico 9 – América Latina e Caribe: IDE Recebido e F&As – Vendas (1987-2002)

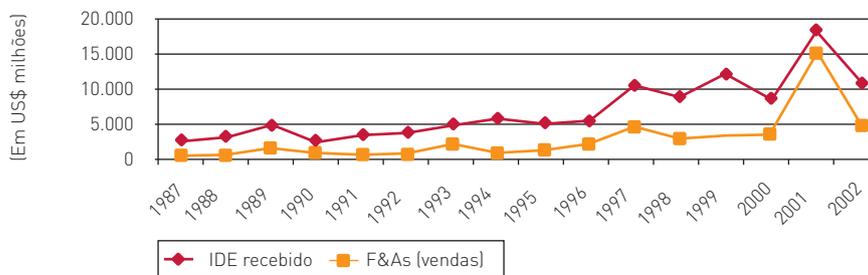


Fonte: Unctad: *World Investment Report*, vários números
Elaboração da autora

O desempenho da América Latina e Caribe como destino dos investimentos na década de 1990 foi motivado por fatores como reconversão econômica de alguns países da região; políticas de liberalização com relação ao IDE e ao comércio, incluindo o fechamento de acordos bilaterais; existência de oportunidades geradas pelas privatizações; o Mercosul e a possibilidade de alargamento do Nafta. O Brasil foi o mercado mais atrativo aos investidores estrangeiros, tanto devido aos programas de privatização, como pela dinâmica da indústria automobilística, no contexto do Mercosul.

Analisando a África pode-se constatar que a região tem recebido relativamente poucos investimentos, ainda que em termos absolutos eles tenham aumentado ao longo do tempo (gráfico 10). Ao excluir-se a África do Sul, os investimentos destinados a essa região saltaram de US\$ 2,2 bilhões, em 1990, para US\$ 8,9 bilhões, em 1999, acumulando, ao longo da década, um montante de US\$ 50,8 bilhões. Sua participação no IDE dirigido ao conjunto dos países em desenvolvimento, no entanto, foi de apenas 5% durante esse período. Em 2000 essa participação foi ainda menor, em torno de 3,4%, mas em 2001 experimentou um aumento surpreendente, indo a 8,4%. Deve-se notar que nos anos 1980 a participação da região no IDE do conjunto dos países em desenvolvimento ultrapassou os 10%.

Gráfico 10 – África: IDE Recebido e Fusões e Aquisições – Vendas (1987-2002)



Fonte: Unctad: *World Investment Report*, vários números
Elaboração da autora

Quanto à inserção da África nas F&As mundiais, dos US\$ 15,7 bilhões de IDE recebidos, apenas 1/4 desse valor disse respeito a operações de troca patrimonial. A participação da região no total das F&As (vendas) nos países em desenvolvimento foi de 4,7%. Dentre seus países, os mais envolvidos nas vendas de empresas foram África do Sul, Egito e Marrocos, que, juntos, tiveram uma participação de 79% no total da África.

3.5.3. A Distribuição setorial do IDE: o predomínio do setor de serviços

Em 1988, apenas 11% dos investimentos diretos mundiais se encontravam no setor primário; 42%, no setor secundário; e 44%, no setor terciário. No final da década de 1990, o setor de serviços já contabilizava uma participação de mais de 50% no estoque mundial de IDE (que acumulava US\$ 3.633,2 bilhões) frente aos 41,6% do setor secundário. Essa mudança na composição setorial do IDE apresentou diferenças marcantes entre os países desenvolvidos e as regiões em desenvolvimento, e mesmo entre essas.

A tabela 11 a seguir mostra as participações dos setores nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento, no estoque mundial de IDE. No primeiro grupo, o setor terciário já era o mais expressivo em 1988: 47% contra 39% do setor secundário. Nas regiões em desenvolvimento a participação do setor primário, nesse mesmo ano, era de aproximadamente 14%, enquanto os setores secundário e terciário concentravam 65% e 20%, respectivamente. Na África o setor primário respondeu por quase 52% do estoque total de IDE no continente, graças à liderança dos setores intensivos em recursos naturais. Na Ásia, o setor secundário foi predominante, com 69% de participação, devido ao grande peso dos setores de equipamentos eletroeletrônicos, da indústria química e dos produtos minerais não-metálicos. Na América Latina e Caribe, o setor secundário respondeu por 65,8%, devido à forte presença da indústria química, automotiva e de máquinas e equipamentos. O setor terciário teve uma participação de apenas 24,6%.

Tabela 11 – Distribuição do Estoque Setorial de IDE (1988 e 1999)						
1988						
Setores	Países Desenvolvidos (%)	Países em Desenvolvimento %				Mundo (%)
		Todos	África	Ásia	A. L.	
Primário	10,3	13,7	51,8	13,1	9,6	10,7
Secundário	39,4	65,0	20,8	68,9	65,8	42,4
Terciário	46,9	20,0	27,4	17,1	24,6	43,9
1999						
Setores	Países Desenvolvidos (%)	Países em Desenvolvimento %				Mundo (%)
		Todos	África	Ásia	A. L.	
Primário	5,7	5,4	13,6	3,5	12,0	5,5
Secundário	36,4	54,5	43,4	60,2	32,8	41,6
Terciário	55,5	37,3	42,9	33,6	52,2	50,3

Fonte: Unctad, World Investment Report 2001, p. 259.
Elaboração da autora.

Em 1999, o padrão de distribuição setorial dos investimentos entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento já havia se alterado sensivelmente. No caso dos países desenvolvidos, o setor terciário passou a ter uma participação de 55,5% no estoque total de IDE, influenciado pelo forte desempenho dos serviços relacionados a negócios, característicos do período, como já mencionado no item anterior.

Entre as regiões em desenvolvimento, as diferenças foram significativas. Na África, a principal mudança foi a queda do setor primário como destino do IDE e a elevação dos setores secundário e terciário para 43,4%. Na Ásia continuou predominando o setor secundário como principal destino do IDE, ainda que o ritmo de crescimento dos serviços tenha se acelerado. Na América Latina e Caribe o quadro da distribuição do estoque de IDE inverteu-se, com o setor terciário acumulando uma participação de 52,2% contra 32,8% do setor secundário.

As mudanças ocorridas na distribuição setorial dos IDEs ao longo das décadas de 1980 e 1990 foram influenciadas pelas F&As transfronteiras. Em 1988, as manufaturas concentraram 64% das F&As mundiais, em termos de valor, enquanto o setor terciário foi de 33%. Veja-se que as indústrias de bebidas, comida e fumo, seguidos pela indústria química e de equipamentos eletroeletrônicos, desempenharam papel de liderança como destino dessas operações entre 1988 e 1994. A partir de meados dos anos 1990, o setor terciário foi assumindo importância, chegando a responder por quase 74% das F&As mundiais no ano de 2000, basicamente concentradas nos serviços de transportes, armazenagem e comunicação (12%), finanças (16%) e serviços relacionados a negócios (7%).

Os fatores que estimularam a preferência dos IDEs pelo setor de serviços estão relacionados basicamente a dois fatores: *a)* ao processo de liberalização do investimento e do comércio no setor de serviços, incluindo em atividades *non-tradable* como resultado de vários acordos multilaterais negociados no âmbito do GATT (implicando maior liberdade para a atuação das TNCs em setores antes vetados ao capital estrangeiro em diversas economias); e, *b)* a introdução de mudanças nos quadros regulatórios dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, no sentido de facilitar a atuação do capital estrangeiro em setores como o de utilidade pública e o de telecomunicações.

3.6. A EVOLUÇÃO RECENTE DOS FLUXOS GLOBAIS DE INVESTIMENTO DIRETO EXTERNO (IDE)

A evolução recente dos fluxos globais de IDE pode ser apresentada em dois subperíodos. O primeiro de 2001 a 2003, quando os investimentos declinaram em mais de 40% em relação a 2000, atingindo naquele último ano US\$ 612 bilhões, e o período entre 2004 e 2006, quando os planos de expansão das corporações transnacionais foram retomados e os investimentos voltaram à casa de US\$ 1,2 bilhão em 2006.

A reversão do ciclo de IDE, depois do forte crescimento experimentado entre 1993-2000, refletiu basicamente três fatores: *a)* crescimento econômico fraco das principais economias industriais; *b)* queda nas atividades dos mercados de ações – que estimulam as operações de F&As transfronteiras, que são a força motora do IDE desde meados dos 1980; e *c)* fatores de ordem institucional relacionados à desaceleração dos programas de privatização em vários países.

As principais características do IDE nesse período foram a desaceleração das F&As transfronteiras, incluindo aquelas acima de US\$ 1 bilhão, tanto em termos de valor quanto de participação nos investimentos totais, e o aumento no número de investimentos em novos projetos. O crescimento da participação da indústria como destino do IDE, ainda que abaixo da participação dos serviços, foi outra mudança nas tendências anteriores. Já o peso das economias em desenvolvimento nos investimentos mundiais manteve-se no mesmo nível dos anos 1990.

O volume de F&As passou de US\$ 1,1 trilhão em 2000, para US\$ 297 bilhões em 2003 (tabela 12), como reflexo da queda nas atividades dos mercados acionários, cujos valores das ações comercializadas nos 49 mercados mundiais declinaram fortemente, estreitando as possibilidades das aquisições de empresas. Os investimentos novos (*greenfield investment*) predominaram, com 9.300 projetos somando US\$ 440 bilhões em 2003, sob a liderança da China, Estados Unidos e Índia.

Desse modo, o peso das F&As nos fluxos mundiais de IDE caiu de 82%, em 2000, para 53%, em 2003, sendo que tais operações tiveram maior peso nos países desenvolvidos (72%) do que nos países em desenvolvimento (31%). Outro fator não menos importante nesse contexto foi a desaceleração dos processos de privatização. O total de ativos de empresas estatais vendidas caiu

de US\$ 50 bilhões em 2000 para US\$ 20 bilhões em 2003 (WORLD BANK, 2004). O IDE relacionado às privatizações nos países em desenvolvimento caiu nesse último ano para 1/10 do nível registrado no final da década, de um recorde de US\$ 33 bilhões. Alguns países em desenvolvimento, particularmente da América Latina, tornaram-se mais céticos quanto aos benefícios desses processos. Essas tendências influenciaram a queda na participação dos serviços como destino das fusões e aquisições mundiais, que saiu de 74% em 2000 para 54%, em 2003.

Em termos de distribuição geográfica, os fluxos de IDE caíram mais para os países desenvolvidos, num contexto de crescimento econômico de apenas 1,8% no triênio, do que para os países em desenvolvimento. Assim, em 2003 a participação das economias avançadas nos investimentos mundiais foi de 65%, frente aos 80% do ano 2000, e a dos países em desenvolvimento foi de 27% no triênio. Uma presença menor, portanto, em relação ao também recessivo período de 1991-1993 (de 32%), e igual à média dos anos 1990.

Tabela 12 – Fluxos de Investimento Direto Externo Recebidos e Fusões e Aquisições Transfronteiras (vendas), por Região (2000-2006).
(Em US\$ bilhões e %)

Categoria	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Acum. 2001-2003	Acum. 2004-2006	Região
IDE (Recebido)	1.392,9	823,8	651,2	559,5	742,1	945,7	1.305,8	2.034,5	2.993,6	Mundo
F&As	1.143,8	593,9	369,8	296,9	380,6	716,3	880,5	1.260,6	1.977,4	
F&As*	865,7	378,0	208,9	141,4	199,8	454,0	293,0	728,0	946,8	
(Nº de acordos)	175	113	81	56	75	141	172	250	388	
F&As/IDE	82%	72%	57%	53%	51%	76%	67%	62%	66%	
IDE	1.120,5	589,4	460,3	366,5	471,8	590,3	857,4	1.416,2	1.919,5	Países Desenvolvidos
F&As	1.056,0	496,1	307,7	240,4	317,4	604,8	727,9	1.044,2	1.650,1	
F&As/IDE	94%	84%	67%	66%	67%	102%	85%	74%	86%	
IDE	246,6	209,4	162,1	172,0	283,0	314,3	379,0	543,5	976,3	Países em Desenvolvimento
F&As	70,6	85,8	44,5	42,1	53,1	94,1	127,3	172,4	274,5	
F&As/IDE	29%	41%	27%	24%	19%	30%	34%	32%	28%	

Fonte: Unctad, World Investment Report 2003 e 2004 para o ano de 2003.
F&As* = Fusões e Aquisições acima de US\$ 1 bilhão.
Elaboração da autora.

Foram os Estados Unidos e a UE, que mais diminuíram sua importância como destino dos investimentos diretos oriundos dos demais países desenvolvidos, uma vez que estes passaram a privilegiar os países em desenvolvimento em grande medida como resposta à pressão por menores custos de localização. A redução dos fluxos líquidos de IDE para algumas

grandes economias de origem das corporações transnacionais também pode ser explicada pelos pagamentos dos empréstimos intracompanhias – que declinaram ou se tornaram negativos devido aos diferenciais de taxas de juros entre países – e pelas renegociações de dívidas convertidas em investimentos em países com lento crescimento econômico. Esse quadro comprometeu o financiamento do balanço de pagamentos americano, aprofundando o déficit em conta corrente para quase US\$ 500 bilhões em 2003. No caso da UE, a depreciação de 16% do euro frente ao dólar, num contexto de baixo crescimento econômico (1,8% no triênio), tornou essas tendências mais pronunciadas. Quanto ao Japão, este investiu quatro vezes mais no exterior do que recebeu investimentos (cerca de US\$ 38 bilhões). O IDE japonês dirigiu-se particularmente para o setor de serviços da UE e para o setor manufatureiro da Ásia e dos Estados Unidos. O baixo crescimento econômico do país diminuiu o apetite dos investidores naquele mercado.

Diferentemente dos fluxos recebidos, os fluxos realizados pelos países desenvolvidos cresceram 4%, em 2003, liderados pelos Estados Unidos e Canadá, Luxemburgo,³³ França e Reino Unido (22%), enquanto que a UE teve um decréscimo nos investimentos feitos no exterior de 4%.

Quanto aos países em desenvolvimento, estes cresceram a uma média de 5% no período, com destaque para a Ásia, que cresceu a 7% e foi a região menos atingida pela desaceleração da economia mundial. Sua participação nos fluxos globais de IDE entre 2001 e 2003 passou para 31%, e no total de IDE destinado aos países em desenvolvimento subiu para 69%. Mais uma vez a maior atratividade foi da China, seguida por Hong Kong, Cingapura, Índia e República da Coreia. A dinâmica dos fluxos intra-asiáticos e as mudanças introduzidas nos marcos regulatórios, que abriram novos setores ao investimento de não-residentes, contribuíram para esse desempenho. A inserção dos países asiáticos nas F&As mundiais foram diferenciadas, mas em termos agregados houve aumento em sua participação nessas operações, que passou de 2% em 2000 para 7% em 2003. Uma participação

³³ A posição de Luxemburgo como maior receptor e realizador de investimentos depois dos Estados Unidos se deveu ao fato de, desde 2000, parte significativa do IDE ter entrado naquele país sob a forma de grandes operações de fusões e aquisições e refletir as transferências de fundos entre filiais do mesmo grupo econômico localizadas em diferentes países, por meio da *holding* lá estabelecida. Esse país oferece condições especiais para o estabelecimento de matrizes das grandes empresas transnacionais por meio de isenções fiscais (ver UNCTAD, 2003, p. 69).

três vezes menor que a da América Latina. Os setores mais atrativos para o IDE foram: o setor manufatureiro (China), tecnologia da informação e setor farmacêutico (Índia), financeiro e telecomunicações (Coréia) e privatizações (nos países do Asean).

A América Latina e Caribe experimentaram quedas sucessivas nos ingressos de IDE nesse período, num contexto de baixo crescimento econômico de 1,6%. Sua participação nos fluxos de IDE para os países em desenvolvimento caiu de 40% em 2001 para 29% em 2003. As fusões e aquisições também declinaram de US\$ 45 bilhões em 2000 para US\$ 12 bilhões em 2003, de modo que a participação dessas operações no total de IDE caiu de 47% naquele ano para 24% em 2003. Explicam esse quadro o fim do ciclo de privatizações (acomodação do setor de serviços), crises econômicas com políticas monetárias e fiscais apertadas, incertezas políticas, além da deterioração das condições econômicas dos países de origem das corporações que investem na região. Por outro lado, caíram os investimentos no setor de serviços e aumentaram no setor manufatureiro. Os principais recebedores de IDE foram o México,³⁴ Brasil, Chile, Venezuela, Colômbia e Argentina, descontados os paraísos fiscais, com inserções diferenciadas em termos de setores de atração.

Com um crescimento de 4% entre 2001-2003, a participação da África nos investimentos dirigidos aos países em desenvolvimento foi de 8%, com valores acumulados da ordem de US\$ 45 bilhões e basicamente voltados para a exploração de recursos naturais. Em média, mais de 50% desses investimentos deram-se através de operações de F&As. A queda na participação da África em relação aos anos 1990 deveu-se ao menor interesse das corporações americanas e européias naquele continente.

O período 2004-2006 é de grande crescimento dos fluxos globais de IDE. A partir de 2004, esses investimentos foram retomados, atingindo US\$ 1,2 trilhão em 2006, estimulados pela dinâmica dos países em desenvolvimento e pelas fusões e aquisições mundiais. Esse grupo de países aumentou sua participação para 33% nos investimentos mundiais entre 2004-2006, com a Ásia concentrando 21,3% desse total. A América Latina

³⁴ No México, mais de 60% das plantas produtivas em atividades intensivas em mão-de-obra mudaram-se para a Ásia, e mais de 2 mil empregos foram perdidos nas indústrias maquila (Comisión Nacional de La Industria Maquiladora de Exportación, 2004).

experimentou queda de 9,3% entre 2001-2003 para 8,5% no último período, enquanto a África aumentou seu peso de 2,2% para 2,8%. Entre os países em desenvolvimento, continuaram com forte atratividade a China, Hong Kong, Cingapura, México, Brasil e a Federação Russa. Já os principais países de origem de investimentos diretos foram Estados Unidos, Reino Unido, Luxemburgo e França.

As F&As, que haviam tido um decréscimo em sua participação no total de IDE para 53%, em 2003, elevaram-se para 67%, somando US\$ 880 bilhões em 2006. Os fatores que influenciaram esse crescimento foram o melhor desempenho da economia mundial, particularmente dos países em desenvolvimento, a tentativa das corporações de baixar os custos de produção e aproveitar as economias de escala, e a elevação dos preços das *commodities*. Esses fatores implicaram um ambiente de negócios mais favorável, com taxas de juros mais baixas, lucros mais altos e melhor desempenho dos mercados acionários, com os preços das ações em alta, principalmente nos países desenvolvidos. Nestes, as F&As no total de IDE chegaram a mais de 83% e tiveram um papel de destaque na reestruturação e consolidação de alguns setores. Já nos países em desenvolvimento, as fusões e aquisições tiveram um papel mais modesto, responderam por apenas 14% do total de IDE recebido, com os projetos de instalação de novas plantas industriais predominando, principalmente na China e na Índia, que responderam por metade dos investimentos novos nesse grupo de países.

Alguns pontos devem ser destacados na dinâmica do IDE nesse triênio. Um deles foi o predomínio das grandes transações financiadas por *cash* ou contratação de dívidas, em vez das trocas de ações típicas dos anos 1990. A retomada do IDE deu-se predominantemente através de investimentos acionários (2/3) seguidos por empréstimos intercompanhias (23%) e reinvestimentos de lucros (12%), sendo que nos países em desenvolvimento tendeu a predominar essa última forma de financiamento do investimento. Outro ponto foi a crescente importância dos *private equity funds* e de outros fundos de investimentos coletivos por trás dos investimentos diretos realizados, cujo montante em 2006 chegou a US\$ 158 bilhões em operações de F&As. O contexto de baixas taxas de juros e aumento da integração financeira tem contribuído para estimular as empresas de *private equity* a realizarem investimentos diretos no exterior. Embora esses investimentos não sejam propriamente de portfólio, eles têm um horizonte médio de 5-6 anos após o qual tendem a sair de suas posições, não assumindo, portanto,

investimentos de mais longo prazo. Esse fenômeno é resultado do apetite desses investidores por ativos de mais altos rendimentos e maior liquidez nos mercados financeiros que essas operações permitem. Outra questão a ser mencionada é a maior diversidade setorial das fusões e aquisições (minérios, telecomunicações, imobiliário, ferrovias etc.), ainda que os serviços financeiros tenham respondido por 65% dessas operações. E, por último, ressalte-se o crescimento em mais de seis vezes na participação do setor primário nas F&As mundiais, devido ao maior direcionamento do IDE para os recursos naturais, como resposta à elevação dos preços das *commodities*.

Com relação aos ingressos de IDE para o mundo em desenvolvimento, a Ásia teve uma participação de 65%, a América Latina de 26% e a África de 8,5%. Na Ásia o crescimento do IDE foi liderado pelo setor de serviços e pelas atividades de alta tecnologia (2/3 do total), com a China sendo o principal pólo de atração, dada a política de abertura para o IDE em novos setores (bancos e serviços financeiros). Na Índia cresceram os investimentos no setor de telecomunicações, no *business process* (gestão de negócios e tecnologia da informação aplicada à organização das empresas) e na indústria farmacêutica (2006 *Global CEO Survey – PricewaterhouseCoopers 2006*).

Na América Latina, a retomada do crescimento do IDE para a região deu-se pela liderança dos setores de minerais, petróleo e gás, puxada pelo *boom* de demanda por *commodities*, especialmente da China, e pelo setor manufatureiro, basicamente fabricação de caminhões, máquinas agrícolas e ferramentas pelas TNCs localizadas no Mercosul. O crescimento econômico da região, os maiores lucros das TNCs e a reconversão da economia americana foram fatores que influenciaram fortemente o perfil do IDE na região. A África teve aumentos nos ingressos de IDE puxados pelos setores intensivos em recursos naturais, também como resultado das estratégias das TNCs frente à valorização das *commodities*. As F&As na indústria mineradora cresceram em mais de três vezes (especialmente, cobre diamante, ouro, prata, petróleo). A China e outros países asiáticos aumentaram muito sua presença na região, nos setores intensivos em recursos naturais e telecomunicações.³⁵

³⁵ A crescente presença da China na África fez a revista *The Economist* dedicar sua reportagem de capa à análise da “fome” desse país por *commodities* e o que isso pode significar em termos econômicos e políticos para o resto do mundo, dado o padrão de crescimento chinês (*The new colonialism, The Economist*, march 15th-21st).

2.7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde meados dos anos 1980 que os fluxos globais de investimento direto externo vêm apresentado mudanças importantes com relação ao seu perfil, quando comparado com o período decorrido entre o pós-guerra e o início da década de 1980. Entre as mudanças mais expressivas se encontram aquelas referentes à predominância das F&As como força motora do crescimento do IDE e, portanto, à menor inclinação das corporações transnacionais a se instalarem nos mercados globais por meio do estabelecimento de novas plantas; a preferência dos investimentos diretos majoritariamente pelo setor de serviços em detrimento da indústria – a qual tem experimentado quedas sucessivas em sua participação como destinos dos fluxos globais de IDE nas últimas décadas; uma distribuição espacial concentradora, com movimentos de desconcentração pós-2000, porém, mantendo um grupo seleto de economias desenvolvidas e em desenvolvimento que respondem pelos maiores volumes de investimentos diretos recebidos e realizados.

Em que pesem essas tendências mais gerais, as inserções dos países e regiões nos fluxos globais de IDE se deram de maneira diferenciada. Nos anos 1980, os investimentos diretos concentraram-se grandemente nos países desenvolvidos sob a liderança da Tríade, onde o Japão emergiu como o maior investidor mundial, deslocando os Estados Unidos de sua tradicional posição como irradiador de investimentos. É nesse período que se evidencia a perda de posição da América Latina como a maior região em desenvolvimento de destino dos investimentos produtivos globais, e o surgimento da Ásia como o novo *locus* da competição global. A África aumentou ligeiramente sua participação nos fluxos de IDE, porém com uma distribuição ainda bastante desigual entre seus países.

O comportamento do investimento direto externo nos anos 1980 foi condicionado por diversos fatores. A recuperação das principais economias desenvolvidas, que abriu um leque de oportunidades de investimentos nessas economias, a reestruturação industrial no âmbito da Tríade – associada ao desenvolvimento das indústrias de ponta –, a queda no valor do dólar a partir de 1985, a pressão para a redução do superávit japonês com os Estados Unidos – que levou o Japão a preferir o IDE para acessar o mercado norte-americano, antes do que por meio das exportações – e a desregulamentação financeira como suporte da reestruturação produtiva e patrimonial – favorecendo as operações de fusões e aquisições como carro-

chefe da expansão do IDE e as negociações no âmbito do GATT no sentido de criar uma estrutura legal par a expansão das transações internacionais no setor de serviços – com a internacionalização de bancos, casas de títulos e corretoras – como suporte às empresas transnacionais na subcontratação e na arregimentação de recursos para suas operações.

No caso dos países em desenvolvimento, a emergência da Ásia e o deslocamento da América Latina como destino prioritário de investimentos refletiu fatores como as maiores taxas de crescimento dos países asiáticos, a existência de projetos industriais e a ausência de endividamento externo, num momento de mudanças importantes nas estratégias de localização e de investimentos das corporações transnacionais. A América Latina nesse período esteve mergulhada na crise da dívida e apresentou um desempenho econômico medíocre, de modo que esse continente não conseguiu aproveitar a nova onda de internacionalização das grandes empresas que se iniciava.

Nos anos 1990, o dinamismo sem precedentes atingido pelos fluxos globais de investimentos diretos deu-se sob a liderança dos Estados Unidos – que cresceram a uma taxa superior aos demais países avançados – e tiveram como força propulsora as F&As transfronteiras, com as mega-operações (acima de US\$ 1 bilhão) passando a ter um peso crescente nesses negócios, e com os serviços confirmando sua dominância sobre a indústria como destino do IDE. Foram fatores fundamentais para explicar o *boom* dos investimentos no período o prosseguimento da reestruturação industrial nas economias desenvolvidas, a apreciação do dólar contra o iene (e algumas moedas européias a partir de meados dos anos 1990), a maior liberalização financeira, comercial e tecnológica introduzida em muitos países, a maior disponibilidade de instrumentos financeiros para realizar grandes operações entre empresas, e os programas de privatização nos países em desenvolvimento – o que tornou disponível um amplo espectro de ativos em escala global.

A inserção da Ásia, particularmente da China e da Índia, nos fluxos de IDE nesse período foi crescente, além de diferenciada, em relação às demais regiões/países em desenvolvimento, quando se observa que a maioria dos investimentos recebidos se concentrou no setor manufatureiro e por meio de instalações de novas plantas produtivas. Embora os fluxos de investimentos para a América Latina nos anos 1990 tenham crescido substancialmente em relação aos anos 1980, os ingressos de IDE para a região deram-se

grandemente sob a forma de F&As de suas empresas, com grande peso desses investimentos nos serviços não comercializáveis e também no setor automobilístico no contexto do Mercosul. A África, à exemplo da década anterior, vem inserindo-se nos investimentos externos por meio dos setores intensivos em recursos naturais, e de forma extremamente desigual entre seus países.

O perfil assumido pelo investimento direto externo nos países em desenvolvimento resultou de vários fatores. Um deles tem sido o contínuo crescimento econômico da maioria dos países asiáticos, especialmente da China e da Índia, cujo tamanho de seus mercados e políticas agressivas de atração de IDE foram dois pontos-chave para a entrada de investimentos na Ásia. Ainda o desejo de aprofundar sua base industrial, associado ao fechamento de acordos e programas de investimentos e às políticas de incentivo ao investimento estrangeiro, aumentou não só os investimentos intra-asiáticos, mas também tornaram a região o principal ponto de localização das corporações européias e norte-americanas. No caso da América Latina, a retomada dos investimentos deveu-se à reconversão econômica de muitos países da região, às políticas de liberalização em países com processos inflacionários crônicos (onde os ingressos de recursos externos foram a âncora principal da estabilização), aos programas de privatização e aos fatores Nafta e Mercosul.

Entre 2001 e 2003 os fluxos de IDE desaceleraram assim como as F&As transfronteiras, incluindo aquelas acima de US\$ 1 bilhão. Nesse período, houve um aumento no número de investimentos em novos projetos na indústria e da presença das economias em desenvolvimento nos investimentos mundiais. Entre 2004 e 2006, no entanto, os investimentos foram retomados e as F&As voltaram a crescer, com papel destacado da reestruturação e consolidação de setores nos países desenvolvidos. Nos países em desenvolvimento, no entanto, essas operações tiveram uma menor participação e estiveram voltadas para o setor de serviços e primário, neste caso devido à elevação dos preços das *commodities*. Na Ásia, o crescimento do IDE foi liderado pelos setores de serviços (telecomunicações, bancos e serviços financeiros), pelas atividades de alta tecnologia (TI) e pela indústria farmacêutica. A demanda por *commodities* tem puxado investimentos externos para o setor primário na América Latina. Chamam a atenção nesse período as mudanças ocorridas nas formas de financiamento do IDE, com destaque para os *private equity funds* e outros fundos de investimentos coletivos, em cujas carteiras

repousam investimentos de maturação mais curta (5-6 anos), borrando a linha demarcatória entre o IDE e o investimento de portfólio.

Em um nível mais geral, pode-se dizer que as inserções diferenciadas da Ásia, na América Latina e na África nos fluxos globais de IDE em termos de sua evolução, da forma de entrada, da distribuição setorial, entre outros, refletiram os diferentes níveis em que se encontravam seus países no momento da reestruturação e da expansão das atividades das corporações transnacionais nos anos 1980 e 1990. O estágio em que se encontrava o desenvolvimento das forças produtivas de suas economias abriu maiores ou menores oportunidades de investimentos. O grau de engajamento no circuito financeiro internacional condicionou, em grande medida, a amplitude da política econômica e, portanto, o raio de manobra das políticas voltadas para o crescimento dos países – pela presença ou ausência de restrições externas – e o tipo de política de atração de investimentos – se para financiar a conta corrente ou para estimular as forças produtivas. Em outras palavras, trata-se de que as inserções dos países nos fluxos de capitais, e em particular nos fluxos de investimento direto externo, têm refletido não apenas as estratégias das empresas transnacionais de acessar esses mercados, mas as estratégias dos governos de participarem do jogo competitivo em âmbito internacional.



CAPÍTULO 2

ESTADO E INOVAÇÃO PRODUTIVA

2. ESTADO E INOVAÇÃO PRODUTIVA

O capítulo Estado e Inovação Produtiva discute o papel fundamental do Estado nas questões da ciência e tecnologia, assim como na incorporação deste saber à produção (subcapítulo 1). Os subcapítulos 2 e 3 observam o panorama brasileiro em termos de sistemas de inovação, indicando as diferentes possibilidades de arranjo para o país. O subcapítulo 4 avalia as políticas brasileiras de apoio ao desenvolvimento tecnológico. O subcapítulo 5 a discussão anterior para expor as experiências de países tidas como casos de sucesso em termos de tecnologia e inovação. Tudo isso mostra o potencial econômico do país que o Estado pode ajudar a revelar quando auxilia adequadamente a pesquisa, a inovação e a produção. O subcapítulo 6 conclui o trabalho.

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo trata de um aspecto central para o desenvolvimento, ou seja, da importância da atuação do Estado brasileiro para a transformação da base produtiva brasileira pela inovação. O Brasil, de fato, está implementando políticas mais sistemáticas de apoio à inovação, incluindo incentivos para as empresas adotarem estratégias de inovação de produtos, de processos, de formas de uso, de distribuição, e de comercialização. Dessa maneira, procura-se atingir um patamar superior de desenvolvimento e de geração de renda. De modo coerente com tais objetivos, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançada em maio de 2008, apresenta como principais metas: a ampliação do investimento; a elevação do dispêndio privado em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D); a ampliação das exportações; e a dinamização das micro e pequenas empresas (MPes), conforme pode ser observado no quadro 1:

Quadro 1 – Macrometas da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP)

» **Ampliar o investimento fixo (Investimento/PIB)**

Meta 2010: 21% (R\$ 620 bilhões)

Posição 2007: 17,6% ou R\$ 450 bilhões

Crescimento médio anual de 11,3% entre 2008-2010

» **Elevar o dispêndio privado em P&D (P&D Privado/PIB)**

Meta 2010: 0,65% (R\$ 18,2 bilhões)

Posição 2005: 0,51% ou R\$11,9 bilhões

Crescimento médio anual de 9,8% entre 2007-2010

» **Ampliação das exportações (Participação nas exportações mundiais)**

Participação nas exportações mundiais

Meta 2010: 1,25% ou US\$ 160,6 bilhões

Crescimento médio anual de 9,1% entre 2008-2010

» **Dinamização das MPes (Número de MPes exportadoras)**

Número de MPes exportadoras

Meta 2010: aumentar em 10% o número de MPes exportadoras

Posição 2006: 11.792 empresas

Fonte: BRASIL (2008).

A PDP dá seqüência à Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce), lançada em novembro de 2003, que colocou a inovação como fator fundamental para que a indústria brasileira dê um salto de qualidade rumo à diferenciação de produtos, transformando, assim, sua própria estrutura industrial.

Em 2007, o Brasil voltou a crescer mais vigorosamente e o investimento na economia aumentou. Evidentemente, ações que ajudem a sustentar e a aumentar o investimento são fundamentais neste momento. Mas isso é apenas uma parte de uma política de estímulo à produção, de uma política industrial, uma vez que se faz necessário induzir a transformação da base produtiva para segmentos de maior valor agregado, de maior geração de renda, de maior participação no comércio internacional, e menos sujeitos às variações de preços de *commodities*. Por isso, as duas versões de política industrial do atual governo apresentam linhas não só de apoio ao investimento, mas também à inovação. Vale ressaltar que só ajustes de curto prazo para ajudar no investimento de um ou de outro setor, por mais importantes que sejam, e por mais encadeamentos que gerem, nem à mudança de qualidade da estrutura industrial, não levam à mudança da estrutura industrial brasileira. É preciso apoio à inovação e à diferenciação de produto. É preciso que uma parcela crescente do investimento seja destinada à inovação dos produtos e processos, ainda que todo ele possa ser bem-vinda. A indústria brasileira, salvo honrosas exceções, apresenta sérios problemas de competitividade, em particular aqueles decorrentes de uma baixa taxa de inovação.

As empresas que realizam investimentos em inovação e diferenciação de produtos têm algo a mais. É só pensarmos nas empresas que chamam a nossa atenção: elas têm algo de diferente, seja no produto, na relação de serviço ou no canal de comercialização, seja na marca, no *design* ou em outro aspecto qualquer. Raramente a empresa do nosso imaginário é aquela de produtos comuns ou de serviço padronizado, pois são as empresas inovadoras que geram mais renda, além de a inovação apresentar uma correlação extremamente positiva com melhoria salarial, exportação e crescimento da firma, conforme buscam mostrar as análises que discutiremos a seguir.

Hoje, em sendo o foco a transformação da base produtiva rumo ao maior valor agregado, rumo à inovação e à diferenciação de produto, é necessário sublinhar que, em geral, as instituições estão pouco preparadas para lidar com segmentos e aspectos mais imateriais, como *software*, marcas, internacionalização de ativos e influência na divisão internacional do trabalho

das empresas estrangeiras. E, como o Brasil não está sozinho no mundo, uma rápida panorâmica das políticas de inovação em países importantes – dos Estados Unidos à Coreia do Sul – mostra que, apesar da direção correta, há muito para fazer por aqui. Em boa parte desses países, a inovação é um assunto tratado diretamente pelo gabinete do maior mandatário (primeiro ministro ou presidente), em instâncias acima de ministérios e de agências. É política de Estado voltada para o crescimento e para manter, ou aumentar, a hegemonia dos países em segmentos decisivos da economia mundial. O jogo é esse. É pesado e envolve muitos recursos pelos países centrais, mas precisa ser jogado para que o crescimento brasileiro signifique diminuição da distância em relação aos países mais desenvolvidos, e não o aumento do fosso. Desenvolver conhecimento e inovação é chave para isso.

A posição do Brasil neste jogo ainda é tímida. O país foi construindo, ao longo dos últimos 25 anos, um sistema mais robusto de inovação. Como veremos no transcorrer do capítulo, as construções iniciais foram associadas à implantação da pós-graduação, passando pela criação de fundos especiais para o financiamento da pesquisa entre outras ações. Uma mudança de qualidade ocorreu em 2005, com a disponibilização de um conjunto inédito de instrumentos de apoio à inovação nas empresas, bem como de algumas instituições para ajudar nesse movimento. O país passou a contar, então, com a lei de incentivo fiscal à P&D nas empresas semelhantes às dos principais países do mundo, e, em alguns casos, melhor, mais eficiente, pois de adoção automática, sem exigências burocráticas, como no caso dos incentivos fiscais previstos na Lei do Bem; com a possibilidade de subvenção a projetos de empresas considerados importantes para o desenvolvimento tecnológico; com subsídio para a fixação de pesquisadores nas empresas; com programas de financiamento à inovação; com programas de capital empreendedor; e com arcabouço legal mais propício para a interação universidade/empresa.

Esse arcabouço de instrumentos, que modernizou o panorama institucional, tem como referência as *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior* (BRASIL, 2003) as quais, como comentamos acima, foram anunciadas pelo governo federal em novembro de 2003. O objetivo de longo prazo é levar a transformação da base produtiva brasileira para um patamar de maior valor agregado, via inovação e diferenciação de produtos. Para tanto, a Pitce considerou três eixos de atuação simultâneos e complementares (ver quadro 2).

Quadro 2 – Eixos Complementares da Pitce

A Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce) está articulada em três eixos complementares:

1) Linhas de ação horizontais

- a. inovação e desenvolvimento tecnológico;
- b. inserção externa;
- c. modernização industrial;
- d. melhoria do ambiente institucional/ampliação da capacidade e escala produtiva (investimento).

2) Opções estratégicas

- a. semicondutores (aplicação específica/embarcada – Asics, SOCs);
- b. *software*;
- c. bens de capital;
- d. fármacos e medicamentos.

3) Atividades portadoras de futuro

- a. biotecnologia;
- b. nanotecnologia;
- c. biomassa, energias renováveis/atividades relativas ao Protocolo de Quioto.

Fonte: Elaboração dos autores com base nas diretrizes da Pitce (BRASIL, 2003).

O capítulo está estruturado como segue. O próximo subcapítulo introduzirá ao leitor alguns aspectos que revelam e contextualizam a importância da inovação: uma visão geral, as gerações de políticas de inovação, fatos históricos do Sistema Brasileiro de Inovação e o desequilíbrio entre produção científica e inovação produtiva no Brasil. O subcapítulo 3 apresenta dados e estudos do Ipea que ilustram como estratégias competitivas baseadas em inovação e diferenciação de produtos resultam em desempenho diferenciado das firmas. O subcapítulo 4 – igualmente baseada em estudos empíricos do Ipea – traz uma avaliação crítica de políticas brasileiras de apoio ao desenvolvimento tecnológico. Para contextualizar o caso brasileiro, são apresentadas no subcapítulo 5 as experiências dos seguintes países: Japão, Coréia do Sul, França e Finlândia. O subcapítulo 6 apresenta as conclusões do texto.

2. A IMPORTÂNCIA DA INOVAÇÃO

2.1. UMA VISÃO GERAL

Inovações vêm ajudando a transformar a história da humanidade desde sempre. Do machado às terapias com células-tronco, um conjunto infindável de produtos e de processos modificou as formas de vida. Antes da invenção da imprensa, o conhecimento era transmitido ou oralmente, ou em manuscritos, o que restringia sobremaneira sua difusão. Na imprensa, passou-se dos tipos

de madeira aos de metal (compunha-se o texto letra a letra, como num quebra-cabeça), as máquinas iam fundindo os tipos à medida que eram digitados (ou datilografados, termo hoje em desuso). Nos anos 1960-1970, as primeiras máquinas, de base eletroeletrônica, chamadas de *composers*, possibilitavam a digitação do texto num papel especial que depois era transformado em chapa para impressão em gráfica. Nos anos 1980-1990, os computadores passaram a dominar o processo – digitava-se o texto num computador, diagramava-se (dando a aparência final, com títulos, tipo e tamanho de letras, inserção de figuras etc.), e gerava-se um arquivo que ia para a gráfica num suporte físico (disquete, CD-ROM etc.) ou via internet. Profissões foram criadas e extintas – como a dos tipógrafos e dos linotipistas, a dos operadores de *software* gráfico, bem como a dos gerentes de rede de informática.

Entre a segunda metade do século XIX e o início do século XX houve inovações que condicionaram fortemente a vida cotidiana, a produção e as formas de uso de bens. Surgiram os processos para produção de aço; a química como uma ciência, uma tecnologia e uma indústria; a eletricidade; o motor de explosão e o automóvel; o telégrafo; entre outras inovações. A ciência possibilitou um melhor conhecimento de certos fenômenos da natureza – como das reações químicas, do magnetismo e da eletricidade; a aplicação dos princípios científicos, conjugados a práticas, ao conhecimento popular, ao engenho, à sorte e à oportunidade, gerou tecnologias e produtos como o telefone e o motor elétrico; as empresas começam a produzir mercadorias em escala comercial, com base nessas tecnologias, e, com isso, geraram renda e riqueza por meio de inovações radicais. Além disso, houve empresas que modificaram produtos já disponíveis, melhorando o desempenho, o *design* e/ou a forma de uso deles, e, mesmo sem introduzirem um produto radicalmente novo, criaram um mercado – o iPod é um caso típico disso.¹ O mesmo vale para processos produtivos – um processo novo, que reduza custos e/ou prazos, ou que viabilize a fabricação de determinado item, pode ser um enorme trunfo para a empresa que o detém.

Ainda que a descrição acima seja altamente simplificadora e linear, o fato é que inovação é um conceito que coaduna o novo com o mercado. Só existe associada ao fato econômico. Não é um conceito tecnológico, e muito menos científico. Vejamos alguns exemplos. Oito anos antes de ser incorporado a um computador de grande porte, que até então era construído com válvula, o transistor já existia. Os princípios científicos da microeletrônica, dos semicondutores, já

¹ Já existia produto similar ao iPod, criado por outra empresa, em outro país, o qual não havia obtido, porém, muito sucesso comercial. A Apple redesenhou o produto, melhorando sua interface com o usuário, e obteve o sucesso de mercado hoje conhecido.

estavam formulados; a tecnologia de produção de transistores (avôs dos atuais *chips*) já era conhecida, mas não havia produto, não havia geração de renda, não se configurava uma inovação.

A emergência das tecnologias de informação e comunicação, associadas às inovações delas decorrentes – computadores em todas as suas variações, do relógio de pulso ao controle de equipamentos médicos, internet etc. – contribuiu para uma aceleração, sem precedentes, da difusão da informação e do conhecimento. Um círculo ascendente parece em curso: conhecimento gerando produtos e processos inovadores, e esses ajudando a aumentar o conhecimento. Parte substancial da economia mundial gira ao redor de atividades baseadas em alto conteúdo tecnológico, isto é, em conhecimento. Também a vida de parcela importante das pessoas do planeta ou está imersa em atividades ligadas ao conhecimento, ou é viabilizada por alto conteúdo tecnológico. Ademais, tecnologias emergentes (“portadoras de futuro”) – nanotecnologias, biotecnologias, energias renováveis, tecnologias aeroespaciais e de satélites, entre outras – prometem realimentar o ciclo colocando o conhecimento num outro patamar.

Cunham-se, então, as expressões “economia do conhecimento” e “sociedade do conhecimento”, para caracterizar uma dinâmica fortemente apoiada nas atividades intensivas em conhecimento, a qual é, simultaneamente, econômica, política e social. É econômica em razão da geração de riqueza com produtos de alta tecnologia – 60% do comércio internacional são dominados por produtos de média e alta tecnologia, conforme exposto em De Negri (2005, p. 85). É social porque esses produtos interferem na vida social – crianças usam jogos em computadores, há votação eletrônica, a internet deve incorporar telefone e transmissões de TV e de rádio etc.; e é política porque os governos, de todos os principais países do mundo, e daqueles aspirantes a tal posto, desenvolvem instrumentos de apoio ao desenvolvimento da ciência, da tecnologia e da inovação pelas empresas.

Segundo a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2005a), as políticas de inovação constituem um amálgama das políticas de ciência, de tecnologia e industrial. Uma política de inovação parte da premissa de que o conhecimento tem, em todas as formas, um papel crucial no progresso econômico, e que a inovação é um fenômeno complexo e sistêmico. É complexo porque não basta ter uma boa ciência se não houver uma base produtiva – materializada pelas empresas – capacitada para utilizar os princípios científicos descobertos para a geração de produto; ou seja, políticas de inovação necessariamente envolvem a relação entre a ciência e sua produção, a tecnologia e sua geração, assim como a inovação por parte das empresas.

2.2. GERAÇÕES DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO

Segundo a OCDE (2005b), podem ser elencadas três gerações de políticas de inovação. A primeira geração é identificada com o modelo linear de inovação. A inovação é vista como um processo linear que ia da pesquisa básica para a pesquisa aplicada e, daí, para a introdução, no mercado, de novos produtos e tecnologias. A segunda geração, com o modelo sistêmico de inovação, ou seja, com o conceito de Sistemas Nacionais de Inovação (SNI). Já a terceira geração propõe uma ação mais integrada das políticas de inovação com outras políticas – como a ambiental, a de educação e a de saúde –, o que resulta na difícil tarefa de alinhar as necessidades de diferentes ministérios. Esses conceitos serão detalhados a seguir.

O modelo linear de inovação tem suas origens no trabalho *Science – the endless frontier*, escrito por Vannevar Bush, sob encomenda do presidente Roosevelt, no fim da Segunda Guerra Mundial. Nessa obra, Bush defende que a pesquisa básica deveria ser desenvolvida sem o pensamento em benefícios práticos; o desenvolvimento científico se transformaria, então, em desenvolvimento tecnológico e em produtos (inovação) – daí a alcunha de modelo linear. Tal modelo tornou-se um paradigma aceito por décadas, com forte presença nas políticas públicas brasileiras, haja vista nossa capacidade científica *versus* nossa capacidade inovadora.

De qualquer forma, a teoria sobre o assunto avançou. Uma crítica ao modelo linear de inovação, desenvolvido por Stokes em 1997, é conhecida como Quadrante de Pasteur. Nesse modelo, Stokes (1997) defende que a dicotomia entre pesquisa básica e aplicada, e o pensamento linear sobre pesquisa e ação, está fundamentalmente equivocada. Segundo argumenta o autor, o motivo para uma compreensão fundamental e a motivação para aplicação são coisas que não se separam e tampouco devem estar em oposição. Ao contrário, podem ser combinadas de várias maneiras (PRICE; BEHRENS, 2003).

A partir dos anos 1980 e 1990, foi substituída pela abordagem sistêmica da inovação. Muitos países aplicaram diretamente essa nova visão – Estados Unidos, países europeus, e Japão – estimulando diretamente a inovação nas empresas.

Conforme Lundvall (2007), a abordagem sistêmica por meio do conceito de Sistema Nacional de Inovação, tem suas origens na colaboração entre Christopher Freeman e o grupo Ike – na Dinamarca –, no início dos anos 1980. Freeman trabalhava na OCDE, em 1982, quando escreveu um artigo criticando o que posteriormente se tornou conhecido como Consenso de Washington, no qual

defendia que um papel ativo de políticas era necessário para economias em processo de *catching-up*. O grupo Ike foi estabelecido a partir de uma crítica às políticas econômicas que definiam a competitividade internacional a partir dos custos de salários relativos. A agenda da época, e a visão de Lundvall (que não se alterou), vislumbravam a necessidade de uma diferente perspectiva de política econômica, na qual inovação e aprendizado fossem vistos como importantes processos por trás do crescimento econômico e do bem-estar.

Lundvall (2007) enfatiza a importância de uma abordagem nacional para a questão da inovação, sem descartar a relevância de abordagem com outros cortes, como os sistemas regionais de inovação, os sistemas setoriais de inovação, os arranjos produtivos locais (ou, mais rigorosamente, os *clusters* industriais) e o *Triple Helix*. Este último conceito trata da importância das universidades na produção de conhecimento associado aos problemas do setor empresarial, bem como na comercialização dos resultados dessa produção. Um estudo de caso brasileiro é desenvolvido em Mendonça, Lima e Souza (2008).

A abordagem de sistemas nacionais de inovação introduz a perspectiva segundo a qual a análise dos processos de produção, de difusão e de uso de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) deve considerar a influência simultânea de aspectos organizacionais, institucionais e econômicos. Essa abordagem surgiu como resultado de um esforço para desenvolver um referencial teórico que explicasse por que alguns países apresentam processos de desenvolvimento tecnológico e econômico superiores aos de outros (VIOTTI, 2003). A abordagem sistêmica está na base dos principais documentos da OCDE sobre CT&I (OCDE, 2005a; 2005b; 2005c; e 2005d).

As abordagens mais modernas de políticas de inovação, desenvolvidas no âmbito da União Européia (LENGRAND *et al.*, 2002), posteriormente acatadas pela OCDE (OCDE, 2005b; 2005c; e 2005d), enfatizam as chamadas políticas de terceira geração. A terceira geração prega uma ação mais integrada das políticas de inovação com outras políticas.

No âmbito da abordagem européia, está o conceito de Economia Baseada em Conhecimento (EBC). A EBC pode ser vista tanto como uma interpretação das recentes tendências socioeconômicas, ou como uma visão do que a Europa deveria tornar-se, ou seja, um objetivo político. Três características da EBC têm consideráveis impactos na natureza da inovação: *a)* a emergência dos serviços intangíveis; *b)* o rápido desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e a sociedade da informação; e *c)* os novos papéis do conhecimento, aprendizado organizacional e recursos humanos.

Para Lengrand *et al.* (2002), a inovação em uma EBC não é baseada apenas em pesquisa e desenvolvimento e tecnologia, mas também em habilidades gerenciais e de mercadologia, e conhecimento organizacional, social, econômico e administrativo. Como os tipos e fontes de conhecimentos requeridos para inovações de maior porte tornam-se mais diversos, há maior ênfase na colaboração e uma tendência às inovações serem produzidas por uma rede de atores, em vez de serem desenvolvidas por indivíduos ou organizações autônomas. Recentemente, com a crescente importância do setor de serviços nas economias, organizações como a OCDE reconheceram a necessidade de ampliar-se o escopo do estudo da inovação. Assim, a terceira edição do *Manual de Oslo*, que serve de guia para a elaboração de pesquisas de inovação em todo o mundo, removeu o termo “tecnológico” das definições de inovação, e passou a incorporar os conceitos de inovação de mercado e organizacional (OCDE, 2005a).²

2.3 FATOS RELEVANTES NA CONSTRUÇÃO DO SISTEMA BRASILEIRO DE INOVAÇÃO

O SNI do país é de abrangência bastante limitada. Ao longo do tempo, foram estabelecidas algumas instituições (sistema educacional e pesquisa científica governamental), mas, com raras exceções setoriais, a exemplo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e da Aeronáutica/ Empresa Brasileira de Aeronáutica S. A. (Embraer), ainda estamos muito distantes das posições alcançadas por países desenvolvidos como a Alemanha, os Estados Unidos e o Japão. A seguir serão elencados alguns fatos relevantes que permitem a compreensão das principais dificuldades do funcionamento de um sistema de inovação no país.

Inicialmente vale relembrar que o Brasil é um país de industrialização tardia, pois a indústria brasileira só vai ganhar expressão, de fato, na segunda metade do século XX. Da mesma maneira, tardia é também a nossa universidade, uma vez que as instituições universitárias com mais de 100 anos são poucas, e nasceram voltadas para o ensino, quando há registro de universidades voltadas tanto para ensino como para pesquisa no que hoje é a Itália no século XV.

² Não obstante essa discussão, o foco deste capítulo é – em razão dos dados e dos estudos disponíveis – a inovação tecnológica na indústria. Uma discussão mais detalhada sobre a inovação no setor de serviços pode ser encontrada em De Negri e Kubota (2006).

A pós-graduação só ganhou impulso a partir dos anos 1970, quando então houve política de bolsas para mestrados e doutorados, no exterior, para formação de pesquisadores. Assim, o Brasil investiu, tardiamente, seguindo os preceitos do modelo linear: primeiro na ciência – criação da pós-graduação com apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes); e em mecanismos de financiamento competitivo para a pesquisa científica nas universidades e nos institutos de pesquisa (CNPq, Finep, Fundações de Amparo à Pesquisa); mas não criou, simultaneamente, um sistema robusto de financiamento e de indução do desenvolvimento tecnológico e da inovação na empresa.

A industrialização brasileira dos anos 1950 apresentou uma divisão informal de atribuições. O governo, por meio da criação de estatais como a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) e a Petrobras, passou a produzir insumos básicos como aço e combustíveis. Já no caso da produção de bens duráveis, como automóveis, empresas estrangeiras foram atraídas para explorar o mercado interno brasileiro. E os bens de consumo não-duráveis ou duráveis de menor valor agregado eram produzidos majoritariamente pelo empresariado nacional.

As políticas dos anos 1960/1970 reforçaram o quadro de mercados fechados, altas taxas de importação, financiamento facilitado para construção de fábricas, e Lei do Similar Nacional para induzir a fabricação local, mas não necessariamente incentivavam o projeto local do produto. No caso das multinacionais, não era uma preocupação da época que se tornassem bases de exportação, e a pesquisa, o desenvolvimento e parte substancial da engenharia localizavam-se no exterior.

Os anos 1980 (“década perdida”) são marcados por sérios problemas macroeconômicos, como a moratória da dívida externa e a ameaça de hiperinflação. Até o fim desta década, a economia muito fechada inibiu a competição internacional num momento de transformação da base produtiva. A partir desse período, ocorreu no mundo a emergência das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) – computadores, *softwares* e microeletrônica, principalmente, bem como a intensificação da internacionalização de empresas e a ascensão do Japão e posteriormente dos Tigres Asiáticos como potências exportadoras, acirrando e induzindo a globalização atual.

Havia poucas grandes empresas de capital brasileiro, as quais atuavam em setores tradicionais – siderurgia de aços longos, têxtil, carnes e mineração. Aquelas que fugiam a isso, como a Embraer, por exemplo, são exceções que confirmam

a regra. Todo esse quadro – pesquisa acadêmica instalada tardiamente, base produtiva dominada em setores-chave por multinacionais, e incapacidade de se inserir no início da “revolução informática” – levou a uma situação de baixa inovação para o tamanho da economia brasileira.³ A estrutura produtiva atual, que se busca transformar, baseia-se ainda nessas condições iniciais.

Ao longo dos últimos 25 anos foram tomadas iniciativas de impacto que alteraram esse quadro, mas, há que se reconhecer que essas medidas foram absolutamente insuficientes para articular um abrangente sistema de inovação no país. O Governo Collor, por exemplo, alterou substancialmente o panorama de fechamento da economia, ao revogar a Lei do Similar Nacional e baixar, abruptamente, tarifas de importação, bem como revogar várias restrições à importação então existentes. O jargão utilizado na época, era o da aplicação de um “choque de competitividade” na indústria: o ícone que bem ilustra esse período foi a frase do então presidente, que chamou os carros aqui produzidos de “carroças”.

No entanto, foi apenas após a edição do regime automotivo, nos governos Itamar e Fernando Henrique (FHC), que o perfil da indústria automobilística começou a mudar. A partir de 2005, os incentivos à P&D e da Lei do Bem, contribuíram para aumentar substancialmente o investimento em engenharia e em desenvolvimento do produto; e o Brasil passou a ser um dos poucos centros de excelência em desenvolvimento das principais montadoras, à exceção das montadoras japonesas, as quais ainda concentram toda a engenharia nas matrizes.

Dada a abertura dos mercados para fazer frente à competição internacional, o Governo FHC lançou o Programa Brasileiro de Qualidade e Produtividade (PBQP), com forte foco na difusão das técnicas japonesas de gestão da qualidade de fabricação. Não obstante a gestão das principais empresas ter melhorado sensivelmente, isso não levou à mudança de patamar da indústria brasileira; não ajudou nos processos de inovação, e sim nos processos de racionalização e de disputa por produtos padronizados.

À parte a tentativa da Lei de Informática, os esforços mais direcionados para o incentivo ao desenvolvimento tecnológico (à época, não se utilizava o termo “inovação”) surgiram mais no fim da década de 1980, já no Governo Sarney,

3 No Brasil, apesar de alguns sistemas setoriais de inovação (como o das Telecomunicações) nos anos 1980, só recentemente, com a Pitce (BRASIL, 2003) e os instrumentos legais dela derivados (Lei de Inovação e Lei do Bem), passou-se a contar com um sistema mais integrado e coerente para a indução da inovação nas empresas nacionais.

quando então foram desenvolvidos instrumentos de incentivo fiscal à P&D nas empresas. Estes instrumentos vieram a constituir o Programa de Desenvolvimento Tecnológico Industrial (PDTI), e o Programa de Desenvolvimento Tecnológico na Agricultura (PDTA), ambos criados em 1993.⁴ No final dos anos 1990, no segundo Governo FHC, uma firme atuação do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) levou à criação dos fundos setoriais para financiamento à pesquisa. No entanto, esse instrumento, bastante inovador, teve sua eficácia minimizada em razão da baixa execução orçamentária da época (gráfico 1) e do arcabouço legal e regulatório então vigente, o qual impedia a aplicação em projetos empresariais, e pulverizava recursos dada a existência de vários fundos. Essa situação melhorou no Governo Lula: o montante de recursos dos fundos setoriais, que efetivamente foi dirigido a projetos, aumentou de forma significativa (gráfico 1), e o novo arcabouço legal (Lei de Inovação e Lei do Bem) possibilitou ao Estado financiar P&D diretamente nas empresas.⁵

Gráfico 1 – Fundos setoriais de execução financeira – Fundo Nacional para o Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)



Fonte: Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT).
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funntel).

Esta seção trouxe ao leitor alguns fatos relevantes na construção do Sistema Brasileiro de Inovação. A seção 2.4 tem como destaque um dos resultados desse processo histórico: o desbalanceamento entre a crescente produção científica e a ainda pouco expressiva inovação observada no setor produtivo industrial.

4 O PDTI e o PDTA estão hoje revogados pela Lei do Bem, a qual ampliou e simplificou os procedimentos, tornando os benefícios automáticos, como veremos mais adiante.

5 Antes, o artifício utilizado era o de projetos conjuntos entre universidades e empresas: o Estado (via Finep ou assemelhados) financiava (não reembolsável) a universidade, e a empresa financiava sua própria parte.

2.4. DESEQUILÍBRIO ENTRE PRODUÇÃO CIENTÍFICA E INOVAÇÃO NO MERCADO

Os vários diagnósticos do estado da CT&I no Brasil (ver BRASIL, 2002; 2003; ARRUDA; VERMULM; HOLLANDA, 2006; CRUZ; MELLO, 2006) convergem na interpretação de que há um desequilíbrio entre a pesquisa e desenvolvimento gerada no setor público e aquela que se observa no setor privado. De fato, o país conseguiu construir uma infra-estrutura de pós-graduação e de pesquisa científica nas universidades e nos institutos de pesquisa públicos, que gera um número crescente de pesquisadores e de produção científica. A participação da produção científica brasileira como proporção da ciência mundial vem crescendo sistematicamente (mais de 35% entre 2002 e 2005), e atingiu 1,8% – índice muito acima, por exemplo, da participação do Brasil nas exportações internacionais, mesmo com todo o *boom* exportador recente.

Entretanto, o avanço da ciência brasileira não se refletiu em correspondente aumento dos indicadores de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas. No Brasil, o número de empresas que desenvolvem inovações é reduzido se comparado àquele dos padrões de países desenvolvidos.

Tabela 1 – Taxa de inovação das empresas industriais brasileiras, segundo faixas de pessoal ocupado (PO) – Brasil, períodos (1998-2000), (2001-2003) e (2003-2005)

Pessoal ocupado	Taxa de inovação		
	1998-2000 ⁽¹⁾	2001-2003 ⁽²⁾	2003-2005 ⁽³⁾
Total	31,5	33,3	33,4
De 10 a 49	26,6	31,1	28,9
De 50 a 99	43,0	34,9	40,6
De 100 a 249	49,3	43,8	55,5
De 250 a 499	56,8	48,0	65,2
500 ou mais	75,7	72,5	79,2

Fonte: Pintec 2003 (IBGE, 2005, p. 34); Pintec 2005 (IBGE, 2007).

⁽¹⁾ Firmas industriais com 10 ou mais pessoas ocupadas segundo a Pintec 2000: 72.005.

⁽²⁾ Firmas industriais com 10 ou mais pessoas ocupadas segundo a Pintec 2003: 84.262.

⁽³⁾ Firmas industriais com 10 ou mais pessoas ocupadas segundo a Pintec 2005: 91.055. A partir de 2005, as Pintecs passaram a se chamar Pesquisa de Inovação Tecnológica.

Os dados da tabela 1 mostram que a taxa de inovação total permaneceu praticamente inalterada entre 2001-2003 e 2003-2005. Entretanto, em 2003-2005 houve uma redução na taxa de inovação nas menores empresas consideradas (de 10 a 49 pessoas ocupadas), e um incremento nas taxas observadas nas firmas com 50 ou mais pessoas ocupadas. Uma comparação das taxas de inovação do

Brasil e de países europeus,⁶ no período de 1998-2000, indica que apenas a Grécia teria uma taxa abaixo da nossa (VIOTTI; BAESSA; KOELLER, 2005).

Esse baixo nível de inovação se reflete no perfil das exportações brasileiras. Em 2006, houve um pequeno avanço na qualidade das exportações brasileiras em relação à de 2003, com maior peso daquelas mais intensivas em tecnologia (tabela 2), mas ainda há muito a caminhar.

Tabela 2 – Exportações por intensidade tecnológica dos produtos – R\$ bilhões					
Categorias	2003		2006		Taxa crescimento exportações 2006/2003 (%)
	Valor das exportações	Participação (%)	Valor das exportações	Participação (%)	
Commodities primárias	29,43	40,3	53,57	39,0	82,0
Trabalho intensivo e recursos naturais	9,41	12,9	13,83	10,1	46,9
Baixa intensidade	6,10	8,3	11,54	8,4	89,2
Média intensidade	13,54	18,5	26,82	19,5	98,2
Alta intensidade	8,81	12,0	17,06	12,4	93,7
Não classificadas	5,81	7,9	14,66	10,7	152,5
Total	73,08	100,0	137,47	100,0	88,1

Fonte: Ipea, a partir de dados da Secretaria de Comércio Exterior (Secex).

Os dados da tabela 2 indicam que as exportações de maior conteúdo tecnológico representam apenas 12,4% do total das exportações em 2006. Quase metade das exportações do país, no mesmo ano, foi concentrada em *commodities* primárias e produtos de trabalhos intensivos e baseados em recursos naturais.

Vale ressaltar que o Estado é responsável por cerca de 60% dos gastos de P&D no Brasil, e as empresas por cerca de 40% (tabela 3). A questão de fundo não é exatamente essa repartição – há países com maior participação privada, e há países com menor participação privada; a questão básica é o resultado da inovação no mercado.

Tabela 3 – Origem e destino dos recursos de P&D em 2004: governo, empresas, universidades – R\$ bilhões				
Destino	Fonte			Total
	Governo	Empresas	Universidades	
Total	9,3	6,4	0,4	16,1
Governo	3,4	3,4
Empresas	0,0	6,4	...	6,4
Universidades	5,8	...	0,4	6,2

Fonte: MCT.

6 Alemanha (60%), Bélgica (59%), Holanda (51%), Dinamarca (49%), Áustria (44%), Finlândia (43%), Portugal (42%), França (40%), Suécia (40%), Itália (38%), Espanha (37%), Grécia (26%).

Quanto ao patenteamento no Brasil, observa-se que a utilização desse recurso legal está estagnada há tempos, enquanto o de nações como Coréia do Sul cresceu exponencialmente.⁷ Ademais, observa-se que há poucos pós-graduados das áreas científica e tecnológica trabalhando nas empresas brasileiras. Segundo Cruz e Mello (2006), na Coréia do Sul e nos Estados Unidos, cerca de 80% dos pós-graduados trabalham no setor empresarial, contra 26% no Brasil.

Examinando-se agora o comportamento do setor privado, vamos identificar os gargalos das empresas para ampliar suas atividades de inovação. Tais obstáculos podem ser vistos por meio de informações fornecidas pelas Pintecs. A tabela 4 apresenta os principais problemas apontados pelas empresas.

Tabela 4 – Percentual de firmas, da indústria de transformação, que implementou inovação e atribuiu importância “alta” aos fatores a seguir discriminados como obstáculo à inovação

Fator	1998-2000	2001-2003	2003-2005
Riscos econômicos excessivos	26,7	24,1	17,0
Elevados custos da inovação	32,9	24,9	18,9
Escassez de fontes apropriadas de financiamento	25,8	21,1	16,1
Rigidez organizacional	3,3	2,7	3,6
Falta de pessoal qualificado	11,0	10,8	7,6
Falta de informação sobre tecnologia	6,6	6,9	4,2
Falta de informação sobre mercados	5,2	5,8	3,4
Escassas possibilidades de cooperação com outras empresas/instituições	8,8	7,5	4,8
Dificuldade para se adequar a padrões, normas e regulamentações	5,2	8,1	6,4
Fraca resposta dos consumidores quanto a novos produtos	4,1	4,5	4,0
Escassez de serviços técnicos externos adequados	5,6	5,2	5,5
Centralização da atividade inovativa em outra empresa do grupo	n.d. ¹	0,3	0,2

Fonte: Pintecs 2000, 2003 e 2005 (IBGE). Elaborado por Luna, Moreira e Gonçalves (2008), e atualizado pelos autores.
¹ n.d. = não-disponível.

Os dados da tabela 4 indicam que os três principais fatores apontados pelas firmas nas diversas versões da Pintec como obstáculos à inovação – riscos econômicos excessivos, elevados custos e escassez de fontes apropriadas de financiamento – têm a ver com custos e riscos; mas há vários instrumentos de política para auxiliar na redução de custos e de riscos⁸ (ver seção 4.2).

7 A patente é um dos indicadores de produção tecnológica e de inovação, mas não pode ser tomado de forma absoluta. A proteção de propriedade intelectual via patente é mais aplicável a certos setores do que a outros – farmacêutica e eletrônica, por exemplo, são setores nos quais a patente é importante. De qualquer maneira, o nível de patenteamento no Brasil é inexpressivo. Para uma breve avaliação do Instituto Nacional de Propriedade Intelectual (Inpi), ver a seção 4.4.

8 Vide seção 2.2.

Para finalizar esta seção, vale a pena ressaltar alguns problemas referentes ao próprio governo, em especial no âmbito orçamentário. Ou seja, há também grandes obstáculos no que se refere ao orçamento do governo federal para investimentos em ciência, tecnologia e inovação. Recentemente, o Ipea realizou uma análise dos programas do Plano Plurianual (PPA) com foco no fomento, e/ou no incentivo, à CT&I, referentes aos anos de 2004 e 2005. O exame da atuação direta dos ministérios nessa área – não entrando na análise de agências e órgãos como a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e a Finep – revelou uma série de problemas, indicados pelos próprios gestores dos programas orçamentários, tais como: insuficiência dos recursos orçamentários executados, descontinuidade dos fluxos de liberação de recursos, contingenciamento orçamentário e atrasos na liberação de recursos, insuficiência e/ou inadequação de recursos materiais, humanos e de infra-estrutura (FERREIRA; FREITAS, 2008).

3. VIRTUOSIDADE DA ATIVIDADE PRODUTIVA BASEADA NA INOVAÇÃO⁹

A discussão anterior ilustra por que a questão da atuação do Estado no fomento à inovação ganha peso, uma vez que esta última apresenta relação direta com o desenvolvimento econômico. Tal relação é conhecida há muito tempo. Joseph Schumpeter (1984), no início do século XX, assim teorizou sobre essa relação:

O impulso fundamental que inicia e mantém a máquina capitalista em movimento decorre dos novos bens de consumo, dos novos métodos de produção ou transporte, dos novos mercados, das novas formas de organização industrial que a empresa capitalista cria (...). Esse processo de destruição criativa é o fato essencial acerca do capitalismo. É nisso que consiste o capitalismo, e é aí que têm que viver todas as empresas capitalistas.

Poder-se-ia argumentar: toda essa história, todos os exemplos de inovação normalmente citados – iPod, transistor, *chips* etc. são produtos de gigantes transnacionais, de empresas dos países centrais. Será que esse tema vale para o Brasil? Para as empresas de capital brasileiro? Para as empresas radicadas no

⁹ Este tópico e o seguinte sintetizam resultados de pesquisas recentes feitas pela Diset-Ipea. Esses trabalhos, de fato, contribuíram para aprofundar o entendimento da situação da ciência, tecnologia e inovação, tanto no Brasil como no exterior. Inicialmente as análises realizadas foram direcionadas para a avaliação das firmas industriais, de acordo com suas estratégias competitivas. Posteriormente os estudos incorporaram outros tópicos, a saber: a avaliação do setor de serviços no Brasil; os impactos da tecnologia e da exportação na geração de empregos; as comparações internacionais das estratégias das firmas brasileiras e de outros países; e ainda a avaliação das diversas políticas e instrumentos de CT&I no Brasil.

país? A resposta é sim, e vem de uma ampla pesquisa feita no Ipea (DE NEGRI; SALERNO, 2005). Essa pesquisa foi elaborada a partir de microdados¹⁰ da Pesquisa de Inovação Tecnológica na Indústria (Pintec) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), articuladamente com outras bases de dados nacionais.¹¹

Em geral, as pesquisas sobre indústria partem de classificações básicas referentes a setores, tamanho, origem do capital ou região. A pesquisa do Ipea, no entanto, estrutura a indústria com base nas estratégias efetivamente praticadas pelas firmas, e, a partir dessa classificação, efetua as demais análises. A indústria brasileira foi então classificada segundo três estratégias competitivas:

- a) firmas que inovam e diferenciam produtos, ou seja, aquelas cuja estratégia competitiva se baseia na inovação de produtos e na obtenção de preços-prêmio, isto é, mediante a venda de seus produtos por preços superiores aos da concorrência;
- b) firmas especializadas em produtos padronizados, as quais concorrem por preço e obtêm produtividade semelhante à das firmas que inovam e diferenciam produto; e
- c) firmas que não diferenciam produto e têm produtividade menor comparativamente à das demais.¹²

Dessa forma, estudou-se basicamente o efeito da inovação e da diferenciação de produtos para as empresas, para os trabalhadores e para a economia como um todo. Os resultados são surpreendentes. Aquelas que inovam e diferenciam produto perfazem 1,7% do total das firmas, 25,9% do faturamento, e 13,3% do emprego na indústria (ver tabela 5).

10 Dados coletados empresa por empresa, e processados de forma que o sigilo das informações de cada empresa seja mantido.

11 Pesquisa Industrial Anual (PIA) do IBGE, com dados de 72 mil empresas industriais; Relação Anual de Informações Sociais (Rais), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com dados de cerca de 6 milhões de trabalhadores na indústria (salários, qualificação etc.); banco de dados de comércio exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); censo de capital estrangeiro e registro administrativo de Capitais Brasileiros no Exterior do Banco Central (CEB do Bacen); entre outros. Trata-se do maior conjunto de informações sobre a indústria brasileira até hoje reunido, e envolve mais de 95% do valor adicionado na indústria. O período máximo de abrangência é de 1996 a 2002.

12 Para detalhes da metodologia empregada, e da classificação das empresas segundo as estratégias competitivas, ver De Negri e Salerno (2005).

Tabela 5 – Características das firmas industriais brasileiras segundo suas estratégias competitivas efetivamente praticadas (2000)

Estratégias competitivas	Nº de empresas e % participação	Faturamento médio em R\$ milhões (% do faturamento)	Pessoal ocupado (% do emprego)	Produtividade valor adicionado por trabalhador (R\$ 1.000,00)	Eficiência de escala ⁽¹⁾
Inovam e diferenciam produtos	1.199 (1,7%)	135,5 (25,9%)	545,9 (13,2%)	74,1	0,77
Especializadas em produtos padronizados	15.311 (21,3%)	25,7 (62,6%)	158,1 (48,7%)	44,3	0,70
Não os diferenciam e têm produtividade menor	55.495 (77,1%)	1,3 (11,5%)	34,2 (38,2%)	10,0	0,48
Total	72.005	(100%)	(100%)		

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Indústria/Pintec de 2000.

Elaboração: Ipea/Diset, a partir da transformação dos dados obtidos na fonte, e com a incorporação de dados coletados em: PIA/IBGE, MDIC/Secex, Bacen/CBE, MPOG/ComprasNet e Rais/MTE.

Nota: A eficiência de escala mede a diferença de produtividade da firma em relação à escala mais produtiva da sua indústria (setor); ou seja, em relação ao ponto em que a elasticidade de escala é igual à unidade. A estimativa de eficiência de escala foi realizada por De Negri (2003), para 30 setores da indústria de transformação brasileira, com técnicas de envelopamento de dados – Data Envelopment Analysis (DEA).

Os dados da tabela 5 mostram como as firmas que adotam a estratégia de inovação e diferenciação de produtos são maiores e apresentam níveis mais elevados de produtividade do trabalho (R\$ 74,00 de valor adicionado por trabalhador contra R\$ 44,30 no caso das firmas especializadas em produtos padronizados) e de eficiência de escala.

Os dados da tabela 6 mostram que as firmas que inovam e diferenciam produto apresentam ainda maior estabilidade no emprego (pois o tempo médio de emprego é maior), além de pagarem maiores salários. O salário médio pago em empresas que inovam e diferenciam produto (R\$ 1.254,00/mês) é três vezes maior do que o pago naquelas que não diferenciam produtos (R\$ 431,00/mês) e 66% maior do que o recebido naquelas especializadas em produtos padronizados (R\$ 749,00/mês). Os trabalhadores das empresas inovadoras apresentam maior escolaridade, permanecem mais tempo no emprego e ganham um prêmio salarial em relação à média do mercado.

Tabela 6 – Características da mão-de-obra empregada nas firmas industriais por categoria (2000)

Categoria de firma	Remuneração média (R\$/mês)	Escolaridade média (anos)	Tempo médio de emprego (meses)	Prêmio salarial (%)
Inovam e diferenciam produto	1.254,64	9,13	54,09	23
Especializadas em produtos padronizados	749,02	7,64	43,90	11
Não os diferenciam e têm produtividade menor	431,15	6,89	35,41	0

Fonte: Pintec/IBGE, PIA/IBGE, Secex/MDIC, CBE/Bacen, e Rais/MTE. Elaboração: Diset/Ipea.

A relação entre inovação e salários pagos é absolutamente relevante, uma vez que indica se uma política de apoio à inovação e diferenciação de produtos é condizente ou não com a melhoria dos salários brasileiros: um objetivo primordial da política de desenvolvimento econômico e social. Porém, é preciso tomar cuidado ao se comparar salários pagos em firmas de características muito diferentes, pois é esperado que empresas maiores sejam mais eficientes, tenham trabalhadores mais escolarizados, paguem salários maiores e apresentem maiores taxas de inovação. Nesse sentido, para uma melhor avaliação da relação entre inovação e diferenciação de produto e salário, foi feita uma análise estatística com o objetivo de isolar outras influências e tornar possível avaliar o impacto direto da estratégia inovativa das firmas nos salários.

Isso é feito por meio de equações nas quais são inseridas as variáveis que podem influir no salário, para que elas sejam “descontadas” (ou “controladas”, no jargão dos economistas). Dessa forma, foram “controladas” quase 200 variáveis, tais como faturamento, número de trabalhadores, setor de atividade, tipo de produto, escolaridade e tempo de casa dos empregados, coeficientes de exportação e de importação, município (para controlar diferenças de acordos sindicais).

Assim, chegou-se ao seguinte resultado: se duas empresas forem exatamente iguais com relação às variáveis “controladas”, e uma delas inovar e diferenciar produtos e a outra não diferenciá-los e tampouco obter produtividade menor, a primeira tenderá a pagar salários 23% maiores do que os pagos pela segunda. Em outras palavras: o efeito líquido da inovação e da diferenciação de produtos sobre os salários é de 23% se comparado ao das empresas que não diferenciam produtos e têm produtividade menor, e de 11% se comparado àquele das empresas especializadas em produtos padronizados (BAHIA; ARBACHE, 2005).

Outros dados arrolados na pesquisa do Ipea mostram que, além de pagarem melhores salários e oferecerem melhores condições de trabalho, as firmas que inovam e diferenciam produtos participam de um processo virtuoso, que inclui maior propensão a exportar e maiores taxas de crescimento. Nesse sentido observa-se que:

- » As empresas que inovam têm 16% de chance a mais de serem exportadoras.

- » Há fortíssima correlação entre inovação tecnológica e diferenciação de produto (ou seja, a inovação tecnológica é uma fonte fundamental de diferenciação, de obtenção de renda diferencial pelas empresas).
- » As empresas que inovam e diferenciam produtos crescem mais.
- » As empresas brasileiras internacionalizadas que utilizam suas unidades no exterior como fonte de informação para a inovação também apresentam desempenho superior, crescendo mais no Brasil.¹³

A referida pesquisa mostra, ainda, que as firmas brasileiras com investimento direto nos mercados dos Estados Unidos e da Europa têm, respectivamente, 17,63% e 14,24% a mais de chance de exportar com preço-prêmio do que as firmas brasileiras não internacionalizadas de forma geral, ou então não internacionalizadas para aquele mercado. Dito de outra forma: a exposição das firmas brasileiras em mercados mais exigentes amplia suas possibilidades de diferenciar/melhorar seu produto exportado. Há, nesse sentido, um mecanismo de retroalimentação da internacionalização e da obtenção de preço-prêmio. “A exposição das firmas brasileiras aos mercados mais exigentes tanto do lado do consumidor quanto do lado das firmas competidoras força mudanças nos produtos exportados em direção à maior diferenciação e qualidade” (DE NEGRI; SALERNO, 2005). Essas análises, quantificadas e extensivas, deram subsídios para que o BNDES, em 2005, passasse a ofertar linha de crédito para a internacionalização de empresas brasileiras.

Outro resultado de extrema relevância diz respeito às despesas de P&D das empresas industriais no Brasil. O dado bruto da Pintec mostra que, em termos médios, a empresa de capital estrangeiro despense mais em P&D do que a empresa de capital brasileiro.¹⁴ Isso levou muitos analistas a considerarem haver uma grande distância entre as atividades de

13 Esse resultado afasta a idéia de que internacionalizar empresas brasileiras significa gerar empregos no exterior em vez de no Brasil; ao contrário, a internacionalização de empresas brasileiras é um fator fundamental para aumentos de seus ganhos de escala, para ampliação de mercados, bem como para contornar barreiras tarifárias e não-tarifárias de muitos mercados.

14 Para o ano-base de 2000, média de R\$ 161.347,00 para as empresas nacionais em seu todo, contra R\$ 4.997.478,00 para as estrangeiras. Levando em conta apenas as que declararam ter realizado algum tipo de inovação, temos R\$ 527.963,61 para as inovadoras nacionais *versus* R\$ 8.079.478,00 para as inovadoras estrangeiras.

inovação tecnológica realizadas no Brasil pelas empresas multinacionais em relação às realizadas pelas nacionais. Aqui, novamente se corre o risco de comparar coisas diferentes, pois se compara um conjunto muito pequeno de empresas líderes em seu país de origem – as multinacionais – com um conjunto imenso de empresas de todo tipo, da Embraer à fábrica de pequeno porte. Para contornar esse problema, a equipe do Ipea desenvolveu um indicador de esforço para inovar, que é o dispêndio em atividades de P&D internamente à empresa em relação ao faturamento.¹⁵

Utilizando-se microdados das indústrias, a análise calculou, firma por firma, o esforço inovativo (gastos de P&D interno em relação ao faturamento), controlando diversas variáveis, como faturamento, número de funcionários, setor, coeficientes de importação e exportação etc. Descobriu-se que os dispêndios médios, efetuados internamente com P&D, em relação ao faturamento das empresas de capital nacional, foram maiores em comparação com os efetuados pelas firmas estrangeiras: 0,75% *versus* 0,62%. A modelagem estatística mostrou igualmente que as estrangeiras tiveram uma probabilidade de esforço inovativo (e também de gasto) 4,7% menor em relação ao das firmas domésticas, e também que o esforço das nacionais foi 80,8% maior do que o das multinacionais no período 1998-2000 (ARAÚJO, 2004).

Porém, simulações realizadas pelo autor mostram que as nacionais reagem de forma diferente ao aumento de participação no mercado e dos dispêndios de P&D das estrangeiras: num mesmo setor industrial, um aumento de 1% na participação de mercado das estrangeiras induz um aumento de 9% do gasto total de P&D das nacionais; um aumento de 1% do gasto total de P&D das estrangeiras em um setor da indústria induz um aumento de 4% no gasto total das nacionais.

Estes dados mostram que as empresas estrangeiras realizam, na verdade, pouco esforço inovativo no Brasil, o que levou o governo federal, por intermédio da ABDI, a articular projeto para atrair para o Brasil sedes de negócios e centros de P&D dessas empresas. Por outro lado, revela que há empresas brasileiras muito dinâmicas, “antenas” com oportunidades, brechas, nichos

15 Os resultados não mudam caso seja considerada a receita líquida de vendas no lugar do faturamento. As estatísticas de P&D da Pintec abarcam uma série de outras categorias: compras externas de P&D, treinamento etc. O indicador proposto procura dar conta do efetivo engajamento da empresa em P&D, da mobilização de seus recursos internos para P&D. Além do mais, ele é extremamente condizente com a “visão baseada em recursos” (VBR), que será discutida mais adiante. Sinteticamente dizendo, a VBR considera que uma força competitiva fundamental está na capacidade interna de uma empresa de desenvolver, organizar e gerenciar seus recursos internos para a inovação.

e possibilidades do mercado internacional; inovando em produtos, processos e serviços; engajando-se na internacionalização de suas atividades (ARBIX; SALERNO; DE NEGRI, 2005).

Há, pois, um enorme espaço para que as empresas, brasileiras, ou estrangeiras, engajem-se em atividades inovativas no Brasil. Isso nos leva a dizer que política industrial e tecnológica relevante, de longo prazo, com vistas na transformação da base produtiva brasileira, deve ter como alicerce a inovação, a inovação na empresa.

Os dados da tabela 7, a seguir, permitem comparar diferenças entre as firmas em geral (27.634), as que desenvolvem atividades de pesquisa e desenvolvimento (3.136) e as que, além de desenvolverem P&D, cooperam com universidades (240 empresas). Pode-se observar que ocorre um *crescendo* (com uma única exceção) no que diz respeito às médias das variáveis: receita líquida de vendas (RLV); número de empregados; gastos com P&D (interno e externo); e gastos com P&D sobre RLV (interno e externo). A exceção decorre do fato de que as firmas que desenvolvem P&D autônomo, gastam mais nessas atividades, em relação à receita, do que as que cooperam com universidades. Sabe-se que são as de maior porte as que se relacionam diretamente (contratualmente) com universidades para P&D.

Tabela 7 – Perfil da pesquisa e desenvolvimento das empresas no Brasil – 2003

Variáveis	Todas as Firmas	Apenas firmas com Atividades de P&D	Apenas firmas com acordos de cooperação de P&D com universidades
RLV (R\$ 10 ⁶)	31,75	177,26	1.089,08
N.º de empregados	155,44	529,50	2.008,81
P&D (R\$ 10 ⁶)	0,20	1,80	13,17
P&D interno (R\$ 10 ⁶)	0,18	1,58	11,28
P&D externo (R\$ 10 ⁶)	0,02	0,22	1,89
P&D/RLV (%)	0,54	4,70	2,22
P&D interno/RLV (%)	0,51	4,50	1,90
P&D externo/RLV (%)	0,03	0,20	0,29

Fonte dos dados: Elaboração: Coelho, Turchi e Baessa (2007), a partir de dados da Pintec de 2003.

Os dados da tabela 8, por sua vez, mostram que, quanto maior o porte das firmas, maior a participação percentual das empresas que introduzem inovações para o mercado, tanto de produto quanto de processo. Além disso, mostram também que o mesmo ocorre com relação ao lançamento de produtos e adoção de processos inovadores para a firma, mas já existentes no mercado nacional.

Tabela 8 – Participação percentual do número de empresas que implementaram inovações, por tipo de inovação e por faixa de pessoal ocupado no Brasil – períodos 1998-2000, 2001-2003 e 2003-2005

Pessoal ocupado	Produto novo, ou significativamente aperfeiçoado para a empresa, mas já existente no mercado nacional			Produto novo, ou significativamente aperfeiçoado para o mercado nacional			Processo novo para a empresa, mas já existente no setor, no Brasil			Processo novo, ou significativamente aperfeiçoado para o setor, no Brasil		
	1998-2000	2001-2003	2003-2005	1998-2000	2001-2003	2003-2005	1998-2000	2001-2003	2003-2005	1998-2000	2001-2003	2003-2005
Total	17,6	20,3	19,5	4,1	2,7	3,2	25,2	26,9	26,9	2,8	1,2	1,7
De 10 a 49	14,1	19,3	17,0	2,5	2,1	2,1	21,0	24,8	23,1	1,3	0,7	0,9
De 50 a 99	24,5	19,1	22,8	6,3	2,3	3,7	33,6	28,6	33,2	4,4	0,8	1,2
De 100 a 249	30,0	25,3	31,1	9,0	3,9	6,5	41,4	37,7	44,8	7,2	1,7	3,8
De 250 a 499	34,4	28,4	35,9	10,6	5,8	9,4	48,6	38,8	56,0	9,7	3,4	6,1
500 ou mais	59,4	54,3	58,1	35,1	26,7	33,4	68,0	64,4	68,4	30,7	24,1	27,1

Fonte: Pintec 2005 (IBGE, 2007).

O presente subcapítulo, baseado principalmente em resultados de uma publicação de 2005 do Ipea, denominada *Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras*, ilustra de modo incisivo a importância das estratégias de inovação para os resultados das empresas. O próximo subcapítulo traz os principais resultados de outro conjunto de pesquisas Ipea, que procura avaliar as políticas públicas de apoio à inovação tecnológica no Brasil.

4. AVALIAÇÃO CRÍTICA DE POLÍTICAS BRASILEIRAS DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO TECNOLÓGICO

A política econômica, em geral, e a de CT&I, em particular, podem auxiliar de forma significativa a criação de um ambiente mais favorável ao desenvolvimento de inovações no setor empresarial. A inovação, de fato, se dá na empresa, mas o Estado pode induzir fortemente o comportamento, as estratégias e as decisões empresariais relativas à inovação. Em primeiro lugar, a manutenção de um ambiente macroeconômico mais estável, com taxas mais robustas de crescimento, pode contribuir para reduzir os riscos econômicos e alavancar financeiramente as empresas. Em segundo lugar, linhas especiais de financiamento, que reconheçam as necessidades especiais da atividade inovadora, podem ser criadas – ou aperfeiçoadas – para estimular as empresas: uma prática muito difundida nas economias mais desenvolvidas.

Este subcapítulo contém uma avaliação crítica de algumas políticas, programas e instrumentos relacionados à ação pública de estímulo à inovação, focando, em particular, nos incentivos fiscais, no financiamento público, na formação de recursos humanos especializados, e na relação entre patentes e produtividade.

4.1. INCENTIVOS FISCAIS

Em primeiro lugar, será feita uma breve avaliação dos programas de incentivo fiscal para P&D nas empresas. A idéia desses programas é simples: possibilitar um abatimento adicional do Imposto de Renda (IR) das empresas que realizam dispêndios internos em atividades de P&D. Avellar (2008) realizou larga revisão de pesquisas sobre os efeitos de incentivos fiscais de outros países¹⁶ e também efetuou uma avaliação do PDTI, estabelecido pela Lei nº 8.661/93 e revogado pela Lei do Bem (Lei nº 11.196, de 21/11/05).¹⁷ A autora mostra que havia uma resistência à utilização desse instrumento devido à larga burocracia que o envolvia. De fato, Salerno e Daher (2006) consideram que o PDTI exigia a submissão prévia, ao MCT, do projeto formal sobre os planos de desenvolvimento da empresa. Esse era analisado pela equipe técnica do MCT que, se aprovado, informava à Receita Federal que a empresa fazia *jus* ao incentivo previsto na lei. Havia, assim, controle da entrada do procedimento legal (que pode ser apenas uma declaração de intenções), e quase nenhum controle da execução ou do resultado do incentivo. Além disso, entre 1996 e 2005, houve apenas 196 projetos aprovados, os quais envolveram R\$ 5 bilhões, com incentivo médio de 5,75% – o que é muito pouco para tanto tempo.

Em 30 de dezembro de 2002, sancionou-se a Lei nº 10.637, que, entre outras coisas, ampliava os incentivos, inclusive de dedução maior, em particular para a empresa que depositasse pedido de patente no Brasil. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 4.928/03 (já no Governo Lula), mas se mostrou inócua: entre 2003 e 2005 (ou seja, em três exercícios fiscais), apenas um projeto foi aprovado.

Avellar (2008) mostra, contudo, que mesmo com todas essas limitações o conjunto do programa induziu, efetivamente, o aumento de 90% dos gastos

16 Deve ser lembrado que o Canadá tem incentivos para P&D desde 1944; os Estados Unidos, desde 1954; e a Austrália, desde 1986.

17 O PDTI possibilitava dedução de até 8% do IR relativo a dispêndios em atividades de P&D tecnológico, industrial e agropecuário; isenção de Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) sobre equipamentos e assemelhados para P&D; depreciação acelerada para equipamentos novos destinados a P&D; amortização acelerada, mediante dedução como custo ou despesa operacional dos dispêndios, na aquisição de intangíveis para P&D; dedução, como despesa operacional, dos pagamentos de *royalties* para empresas de tecnologia de ponta ou de bens de capital não seriados. Na prática, esses benefícios sofreram obstáculos por parte do chamado “Pacote 51”, editado no Governo FHC, em 1997, o qual limitou as isenções de IR de Pessoa Jurídica (IRPJ) dada a forte crise fiscal e cambial.

de P&D das empresas participantes,¹⁸ tendo sido, portanto, eficiente. Teria sido mais eficaz se pudesse abranger um número maior de empresas: isso significaria dispor de procedimentos menos burocráticos.

Entretanto, a situação começou a mudar de forma mais expressiva por meio da Lei nº 11.196, de 21/11/05, conhecida como Lei do Bem. Essa medida viabiliza a redução de impostos, e introduz uma ruptura conceitual de largas proporções: os incentivos fiscais para P&D são de fruição automática, não exigindo, portanto, que se apresente projeto, ou que se peça autorização prévia para que possam ser usufruídos. Os dispêndios de P&D são lançados em contas regulamentadas pela Receita Federal, cujo saldo pode aumentar, automaticamente, 60% (ou seja, possibilitar uma dedução extra do IR, como se houvesse mais a deduzir). Os contratos de P&D realizados com micro e pequenas empresas do país, e com institutos de ciência e tecnologia brasileiros, podem ser considerados como despesas internas, e, com isso, ser estendidos a empresas menores que não utilizam o sistema de apuração de lucro real, e estimular a formação de redes de empresas e de cooperação com universidades.

Para incentivar o aumento do quadro de pessoal de P&D, a lei prevê abatimento adicional de 20% em razão do aumento do número de pesquisadores contratados. Para incentivar o patenteamento no Brasil, a lei prevê outros 20% de abatimento adicional na soma de dispêndios ou de pagamentos vinculados à P&D, objeto de patente ou de cultivar registrado; ou seja, pode-se chegar a abater, em dobro, os dispêndios de P&D.¹⁹ A lei ainda prevê subvenção para fixação de mestres e de doutores nas empresas, segundo edital Finep (concorrencialmente).

Uma avaliação geral e sistemática da Lei do Bem ainda demanda um transcurso de tempo mais largo. No entanto, há evidências de que algumas empresas estão aumentando seus dispêndios, em P&D, estimuladas por essa lei. Têm-se notícias de que grandes empresas fizeram cálculos da

18 Os resultados mais específicos envolvendo um exercício de regressão apontam para o fato de que a firma participante do programa PDTI apresentou um aumento de 90% nos gastos com atividades inovativas, demonstrando, que o programa PDTI conseguiu atingir o objetivo de aumentar os gastos em atividades inovativas das firmas beneficiárias. Mais que isso, os resultados obtidos com o procedimento de modelo de seleção em dois estágios apontam para a inexistência de viés de seleção, o que faz com que os efeitos obtidos com a metodologia propensity score matching sejam mais adequados para esse estudo (AVELLAR, 2008).

19 Para isso, a lei tem muitos outros mecanismos, tais como: depreciação e amortização aceleradas; redução de impostos para aquisição de equipamentos de pesquisa; e crédito do IR na fonte sobre *royalties*, assistência técnica e serviços especializados contratados no exterior.

economia relativa gerada pelos incentivos, e, com base neles, aumentaram suas equipes de engenharia; empresas transnacionais aumentaram as equipes de P&D.²⁰

Vale a pena salientar a diferença conceitual e prática entre leis de incentivo ao estilo da PDTI ou da Lei de Informática, e da Lei do Bem de 2005. As medidas legais que exigem projeto prévio (como o PDTI ou como a Lei de Informática atual) implicam:

- a) o deslocamento de parte do corpo técnico dos ministérios para avaliação dos projetos, para acompanhamento burocrático (prestação de contas);
- b) muita atenção a procedimentos formais, e pouca atenção aos resultados obtidos (afinal, o projeto ajudou ou não no desenvolvimento tecnológico? – não basta apenas ter as contas em ordem);
- c) na prática, a eliminação de conjunto importante de empresas que não possuem estrutura, as quais ou não estão acostumadas, ou não têm experiência em fazer esse tipo de projeto, e tampouco de indicar pessoas para o desempenho das tarefas burocráticas que o acompanhamento dele exige;²¹
- d) eventualmente, a obrigação de a empresa fazer algo fora de seu “cardápio” – por exemplo, a Lei de Informática induz empresas basicamente montadoras a efetuarem P&D, pois, com isso, elas podem obter grande redução de impostos. Mas tal P&D tende a ser formal, a não trazer os resultados esperados, converte-se, enfim, numa simples forma de reduzir impostos.

No caso da Lei de Informática, por exemplo, poderia ser proposta uma alteração visando sua maior eficiência. Em particular, ela poderia induzir as empresas ou as suas executantes, a efetuar maior dispêndio de P&D interno à firma (há muitas que o fazem, efetivamente). No caso das empresas onde a estratégia corporativa não foca no P&D interno, uma alternativa à exigência de planos de terceirização de P&D (em geral inócuos) seria a possibilidade de investimento (em um percentual menor) num fundo de apoio à pesquisa, o qual poderia ser de capital de risco, capital

20 Informações verbais obtidas em conversas informais com dirigentes empresariais.

21 Neste aspecto, pode-se fazer um paralelo: quantas pessoas deixam de recorrer ao Judiciário, ou de fazer queixa em delegacia, em razão de dificuldades burocráticas e do tempo despendido.

mente, ou assemelhados. Dessa forma, mais recursos poderiam ser dirigidos para empresas que realmente querem fazer P&D, com o benefício adicional de reduzir o constante questionamento sobre desvios de recursos.

4.2. EFEITOS DO FINANCIAMENTO PÚBLICO PARA P&D E INOVAÇÃO EM GERAL

Um dos instrumentos universalmente utilizados para a indução do desenvolvimento tecnológico e da inovação é o financiamento à atividade em condições favorecidas. No âmbito internacional, isso se dá por meio de agências especiais ou de bancos de desenvolvimento. O mais comum é o financiamento não reembolsável para pesquisa acadêmica, mas há também financiamento não reembolsável para pesquisa privada pré-competitiva (algo pouco desenvolvido no Brasil); financiamento reembolsável em condições favorecidas (taxas menores, prazos maiores etc.); esquemas de participação no capital do empreendimento; esquemas de capital empreendedor para desenvolvimento de pequenas empresas de base tecnológica; e assim por diante. Isso se justifica pelo risco envolvido na atividade de P&D, pelo seu tempo de maturação e pelas fortes assimetrias existentes.

Outra questão importante refere-se à articulação dos instrumentos federais de estímulo à inovação, com vistas a uma atuação mais eficaz da política e dos recursos alocados à pesquisa e à inovação no Brasil. No médio prazo, os diversos instrumentos de apoio financeiro disponíveis nas instituições federais deveriam ser melhor articulados, com o objetivo de tornar as políticas e os instrumentos de auxílio financeiro à P&D e à inovação mais convergentes e mais eficazes quanto aos resultados e ao número de empresas beneficiadas. A coordenação das ações evitaria a acumulação de financiamentos subsidiados para as mesmas empresas, que já dispõem de facilidades de acesso simultâneo às agências de fomento.

Em se tratando de financiamento para inovação, é fundamental atentar para suas condições de acesso (quem pode fazer *jus*, e em que condições) e de custo/prazo/cobertura. Vários países mesclam financiamento em condições favorecidas com subvenção, como é o caso, entre os países que terão sistemas de inovação discutidos adiante, da Coreia do Sul, da Finlândia, da França e do Japão. É fato que esses países utilizam fortemente também o esquema de compras governamentais, que é o instrumento, por excelência, praticado pelos Estados Unidos, principalmente pelo orçamento de agências como a National Aeronautics and Space Administration (Nasa), Departamento de Defesa (onde foi criada a internet).

Além do financiamento, o Estado também aloca recursos para pesquisa desenvolvida em seus próprios órgãos, ou por instituições a eles vinculados, orçamentariamente. Tal forma é largamente usada em países como os Estados Unidos, a

França e o Japão, no caso de projetos considerados estratégicos: Nos Estados Unidos, aeroespacial e militar; na França, energia atômica, microeletrônica, aeroespacial e ferroviário; no Japão, supercomputador e oceânica, tecnologias poupadoras de energia, robótica e biotecnologias. No Brasil, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), a Agência Espacial Brasileira e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) se enquadram nessa categoria, ainda que possam captar recursos no sistema competitivo de pesquisa (editais Finep, CNPq etc.). Os gastos em pesquisa do setor espacial – um dos segmentos de grande futuro do ponto de vista da geração de renda – são absolutamente relevantes e mostram uma relação direta com o resultado: previsão climática é fruto de modelagem matemática (pesquisa) e de computadores poderosos (investimento); e domínio de satélites e de veículos lançadores só ocorre com P&D.²² Gasques, Bastos e Bacchi (2008) demonstram que os gastos com pesquisa da Embrapa contribuíram mais para os ganhos da produtividade na agricultura brasileira, entre 1975 e 2005, do que o crédito rural do Sistema Nacional do Crédito Rural. O dispêndio em pesquisa da Embrapa é o fator isolado que melhor explica o crescimento da produtividade na agricultura brasileira, mais do que a mecanização e o crédito subsidiado (GASQUES *et al.*, 2004).

O financiamento público para P&D e inovação assume importância vital. Como vimos anteriormente, os três principais fatores apontados nas diversas versões da Pintec como obstáculos à inovação – riscos econômicos excessivos, elevados custos e escassez de fontes apropriadas de financiamento – têm relação direta com a oferta de financiamento. Na União, o BNDES e a Finep são os principais agentes para financiamento de projetos de P&D das empresas, e dessas com universidades (ou institutos de ciência e tecnologia); nos estados, fundações de apoio à pesquisa algumas vezes cumprem também esse papel para nichos específicos, muitas vezes convenientemente com a Finep. Ademais, poucos estados, e regiões infra-estaduais têm agências de desenvolvimento.²³

A partir de 2006, o BNDES ampliou seu conceito de inovação, adotando o princípio de que a inovação precisa estar presente em todas as cadeias produtivas

22 O setor aeroespacial e de satélites é considerado “portador de futuro” em vários relatórios internacionais, e é prioridade para boa parte dos países. Está, no entanto, entre aqueles que mais sofrem retaliações dos Estados Unidos, em decorrência do veto à venda de aviões militares, por parte da Embraer, para esse país, que, por sua vez, vetou o fornecimento, à Embraer, de componentes de sua fabricação, os quais integrariam aviões. Além disso, os Estados Unidos limitam a venda de supercomputadores para países como o Brasil, com programa de satélite, o que leva ao desenvolvimento nacional de supercomputação paralela (*cluster* de PCs que fazem as vezes de supercomputador de médio desempenho).

23 Agências locais/regionais de desenvolvimento são algo padrão na Europa e nos Estados Unidos. Entre os casos brasileiros, destaca-se o do sistema de Minas Gerais (o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais – Indi, e o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG), bem como a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC paulista.

e segmentos industriais. A mudança de estratégia resultou na reativação do Fundo Tecnológico (Funtec), que libera recursos não reembolsáveis a instituições sem fins lucrativos, e na criação de duas novas linhas de financiamento à Inovação, atualmente denominadas linha Capital Inovador e linha Inovação Tecnológica, contempladas com os mais baixos custos cobrados pelo BNDES. Ambas as formas de apoio – não reembolsável e financiamentos – são efetivadas diretamente pelo BNDES às empresas e instituições de pesquisa. O Profarma foi relançado como Programa para o Desenvolvimento do Complexo Industrial da Saúde, compreendendo o apoio a produção, inovação, exportação, reestruturação e a produtores públicos. No bojo da Pitce, o BNDES revisou, com sucesso, uma linha especial de financiamento de *software*, o Programa para o Desenvolvimento da Indústria de Software e Serviços de Tecnologia da Informação (Prosoft).

O banco aumentou a previsão de recursos (para R\$ 153 milhões, em 2006) do Fundo Tecnológico (Funtec) – fundo de apoio direto na modalidade não reembolsável –, cujos recursos são oriundos do seu lucro. Ademais, criou um fundo de investimento com a finalidade de capitalizar as micro e pequenas empresas inovadoras de capital semente, o Criatec (ver quadro 3).

Quadro 3 – Programas e Linhas de Financiamento do BNDES no Apoio à Inovação

PROGRAMAS DE APOIO À INOVAÇÃO

Fundo Tecnológico-Funtec

O Funtec utiliza recursos de dotações anuais do BNDES para o apoio a projetos de fomento ao desenvolvimento tecnológico e à inovação de interesse estratégico para o país, nas seguintes áreas: energias renováveis, meio ambiente (controle de emissões poluentes de veículos e de indústrias) e saúde (princípios ativos e medicamentos para doenças negligenciadas; fármacos que utilizem a técnica de DNA recombinante; construção de infra-estrutura de inovação em saúde, envolvendo biotérios, pesquisa pré-clínica e pesquisa clínica).

São apoiados até 90% do valor do projeto, nos seguintes itens: equipamentos novos de pesquisa, *software*, obras e instalações, equipes de pesquisa, treinamento, ensaios e testes, para realização de projetos de PD&I, entre outros.

Os beneficiários são as Instituições Tecnológicas (IT) e as Instituições de Apoio (IA), voltadas à pesquisa, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação, e empresas intervenientes, participantes da pesquisa.

Linha Capital Inovador

A linha apóia investimentos em infra-estrutura física e em capitais tangíveis e intangíveis, necessários a atividades de inovação nas empresas, e em incubadoras e parques tecnológicos. O valor mínimo para apoio é de R\$ 1 milhão, com prazo de até 12 anos. A taxa de Juros corresponde à soma da TJLP e da taxa de risco de crédito, que varia de 0,46% a 3,57% ao ano, conforme a avaliação de risco. Nas operações com micro, pequenas e médias empresas a taxa de risco de crédito é de zero por cento, e a participação de crédito é de até 100% dos itens financiáveis. O BNDES pode dispensar as garantias reais nas operações de valor até R\$ 10 milhões.

Linha Inovação Tecnológica

Apóia projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação, que apresentem risco tecnológico e oportunidade de mercado, compreendendo o desenvolvimento de produtos e/ou processos novos (pelo menos para o mercado nacional) ou significativamente aprimorados. O valor mínimo para apoio é de R\$ 1 milhão, com prazo de até 14 anos. A taxa de juros é fixa em 4,5% ao ano. O nível de participação de crédito é de até 100% dos itens financiáveis. O BNDES pode dispensar as garantias reais nas operações de valor até R\$ 10 milhões.

Criatec

O Programa Criatec é voltado à participação do BNDES em fundo de investimento para a capitalização de micro e pequenas empresas na fase de capital semente. O orçamento inicial do Fundo Criatec é de R\$ 80 milhões, a ser administrado por um gestor nacional e seis gestores regionais nas cidades de Florianópolis, Campinas, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza e Belém. As empresas deverão ter faturamento líquido máximo de R\$ 6 milhões, e desenvolverem atividades de TI, biotecnologia, novos materiais, nanotecnologia, agronegócios e outros setores inovadores.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de informações de Morais (2008b) e Luna, Moreira e Gonçalves (2008).

Análise dos impactos de dois programas do BNDES – o BNDES Automático e o Financiamento a Empreendimentos (Finem) – na produtividade e melhoria tecnológica de firmas brasileiras sugerem que os empréstimos do BNDES Automático são utilizados para implementar projetos de menor qualidade, ao passo que as linhas do Finem são usadas para implementar projetos que utilizam novas tecnologias. Os resultados só aparecem após três anos da concessão dos empréstimos (OTTAVIANO; SOUSA, 2008).

Morais (2008a), de forma extensiva, conforme resumido nos quadros 4 e 5, e Salerno e Daher (2006), de forma sintética, apresentam as linhas de financiamento da Finep. Recentemente, com a aprovação das Leis de Inovação e do Bem, a Finep passou a ofertar, via disputa competitiva em editais, subsídios para fixação de pesquisadores nas empresas,²⁴ assim como para apoio a despesas de custeio de desenvolvimento de produtos e de processos inovadores de empresas nacionais.²⁵

Quadro 4 – Programas de Crédito, Subvenções e Concessões Não Reembolsáveis MCT/Finep

Pró-Inovação

O Programa concede financiamento para projetos de inovação, para empresas com faturamento anual mínimo de R\$ 10,5 milhões, com taxa de juros subsidiada pelo Fundo Verde-Amarelo, envolvendo dispêndios com ativos tangíveis e intangíveis, como despesas com pesquisadores, aquisição de insumos e materiais, investimento em máquinas e equipamentos e outros custos em PD&I. O prazo do financiamento pode alcançar até 120 meses, com até 36 meses de carência.

Juro Zero

O Programa Juro Zero concede financiamentos a projetos de inovação de empresas de pequeno porte, com faturamento anual entre R\$ 333,3 mil e R\$ 10,5 milhões, por meio de condições especiais de acesso, tais como: a não incidência de taxa de juros, a adoção de procedimentos simplificados nas análises e aprovações dos projetos e a garantia de crédito. O valor do crédito varia de R\$ 100 mil a R\$ 900 mil.

Subvenção a Empresas (Chamadas Públicas 01/2006 e 01/2008)

O apoio financeiro por meio de subvenção econômica, instituído pela Lei de Inovação, consiste na concessão de recursos financeiros não reembolsáveis diretamente às empresas, para a cobertura de despesas de custeio de projetos de PD&I, envolvendo produtos e processos inovadores. A Chamada Pública 01/2006, no valor de R\$ 300 milhões, deu início ao programa de subvenções, tendo aprovado 148 projetos de empresas. A Chamada Pública 01/2008 tem o valor total de R\$ 450 milhões.

Pappe Subvenção (Chamada Pública 02/2006)

O Programa é voltado à concessão de subvenção econômica a empresas de pequeno porte. É implementado nos estados por meio de instituições parceiras da Finep. A Chamada Pública 02/2006 selecionou 17 instituições para desenvolverem o programa nos Estados, com recursos totais de R\$ 245 milhões, a serem aplicados em três anos.

Pesquisador na Empresa (Carta Convite 03/2006)

O mecanismo concede subvenção a empresas, no valor de até R\$ 7 mil para a contratação de pesquisador doutor e de até R\$ 5 mil para a contratação de pesquisador titulado como mestre. Foi implementado pela Carta Convite 03/2006m, com recursos totais de R\$ 60 milhões, tendo beneficiado 125 empresas ao longo de 2007.

Finep/Sebrae/ICTs (Chamada Pública 10/2005)

O programa representa um projeto conjunto do MCT/Finep e do Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) para o apoio financeiro não reembolsável a projetos de inovação de produtos e processos de MPEs, em cooperação com instituições científicas e tecnológicas (ICTs).

Fonte: Elaboração dos autores a partir de informações de Morais (2008a)

24 Conforme a Lei do Bem. Edital publicado em 2006, e com resultados já disponíveis no Portal da Finep: <http://www.finep.gov.br>.

25 Conforme a Lei de Inovação. Edital publicado pela Finep em 2006, e com resultados já divulgados.

Quadro 5 – Projeto Inovar MCT/Finep

Incubadora de Fundos Inovar

A Incubadora de Fundos Inovar é voltada ao estímulo à criação e à capitalização de fundos de capital de risco, por meio da atração de potenciais investidores em empresas emergentes, especialmente aqueles institucionais, como os fundos de pensão.

Programa Inovar Semente

Os fundos apóiam MPEs inovadoras, com receita anual de até R\$ 2,4 milhões, e devem estar localizados em regiões de alto dinamismo tecnológico. As empresas investidas recebem aportes de capital no valor de R\$ 500 mil a R\$ 1,5 milhão, além de capacitação gerencial, com vistas ao crescimento e à consolidação dos negócios.

Venture Fórum Finep

Promovem o encontro da demanda e da oferta de capital empreendedor, por meio da organização de rodas de negócios entre empresários que necessitam de capital e de investidores que procuram oportunidades de aplicação de recursos financeiros em empresas inovadoras.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de informações de Morais (2008a)

O Ipea desenvolveu avaliação do impacto de dois programas públicos de apoio a ciência e tecnologia no país: o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Empresa Nacional (Adten²⁶), avaliado no período 1997-2005, e o FNDCT, no período 1999-2005. O Adten teve o início de seus desembolsos em 1973 e entrou em regime a partir de 1976. Tinha como objetivo financiar projetos de desenvolvimento tecnológico de interesse manifesto ou em potencial da empresa nacional. A realização desses projetos, pela sua importância e pioneirismo, tornavam possível também seu acesso aos recursos do FNDCT. O FNDCT foi criado em 31/7/1969, pelo Decreto-Lei nº 719, “com a finalidade de dar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e tecnológico, notadamente para a implantação do Plano Básico de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – PBDCT” (FERRARI, 2002, p. 151). Vale lembrar que esses programas são gerenciados pela Finep.

Há fortes evidências do impacto positivo desses dois programas tanto sobre o desempenho como sobre os esforços tecnológicos das empresas por eles beneficiadas, mas as evidências são inconclusivas quanto ao impacto sobre a produtividade e o crescimento da firma.²⁷ Neste caso, provavelmente os efeitos de ambiente macroeconômico externo possam explicar melhor o resultado (DE NEGRI; DE NEGRI; LEMOS, 2008).

²⁶ Atual Programa Pró-Inovação.

²⁷ Para detalhes técnicos sobre os métodos econométricos (Mínimos Quadrados Ordinários, *Propensity Score Matching*, Modelos de Seleção, Diferenças em Diferenças) utilizados, ver De Negri, De Negri e Lemos (2008a e 2008b).

Se os programas de financiamento facilitado, exemplificados por aqueles analisados anteriormente, apresentam eficiência para aumentar o desempenho e os esforços tecnológicos das firmas beneficiadas, seria desejável que o acesso a eles fosse fácil para todos os interessados. Mas há problemas nos procedimentos internos de análise e de aprovação de projetos da Finep, considerados lentos para os desafios que a agência terá com a expansão dos recursos financeiros e da demanda para inovação. Um aspecto que precisa ser aprofundado é a padronização de procedimentos para todas as linhas e editais, de forma semelhante ao que foi feito no programa Juro Zero, o qual dispõe de procedimentos simplificados, assim como de prazos predefinidos e públicos para análise: mais que a rapidez, o fundamental é a previsibilidade para que a empresa possa tomar suas decisões.²⁸

Analisando-se, especificamente, os programas Finep voltados para pequenas e médias empresas, em alguns deles o número de pequenas empresas atendidas é ainda baixo. Esse resultado deriva da condição de o programa estar em fase inicial de execução, como é o caso da linha de crédito Juro Zero, ou da condição de ele se revestir de iniciativa pioneira, com pouca cultura de utilização no Brasil, como são as ações de apoio ao desenvolvimento de fundos de capital empreendedor (capital de risco). Para atingir volume de projetos com condições de produzir impactos na estrutura produtiva, tais como a obtenção de taxas de inovação mais elevadas e a inserção, no comércio exterior, de bens de maior conteúdo tecnológico, será necessário ampliar o alcance geográfico dos programas por meio do aumento do número de estados e de municípios parceiros da Finep, pois são as instituições locais que permitem maior descentralização dos recursos, e, com isso, o alcance de um maior número de empresas beneficiadas. É importante, ainda, reforçar a divulgação dos programas nos estados, para que um maior número de empresas tenha conhecimento dos mecanismos disponíveis para inovação tecnológica (MORAIS, 2008a).

Outro ponto essencial reside na adoção, pela Finep, de mecanismos permanentes de monitoramento e de avaliação de resultados dos projetos das empresas beneficiadas, com vistas a assegurar a aplicação dos recursos nos fins previstos e auxiliar no levantamento de dados e de informações, além de

²⁸ Fazendo um paralelo: para decidir uma compra a crédito, é fundamental para o interessado conhecer as condições e os prazos de análise, a decisão sobre o financiamento pelo ente financiador, e os prazos para liberação dos recursos. Imagine uma pessoa envolvida na compra de uma casa, e, para tal, com necessidade de vender um carro – sem previsão, ela pode vender o carro e não comprar a casa, ou não conseguir comprar a casa por não ter vendido o carro a tempo etc.

eventuais correções de rumo dos projetos. No caso dos programas de subvenção econômica direta, bem como das concessões de recursos não reembolsáveis do programa Finep/Sebrae, o acompanhamento do desenvolvimento dos produtos e processos contratados junto às empresas representa uma necessidade inerente a essas modalidades de apoio, uma vez que, dado que os recursos não retornam à fonte concedente (o governo), devem retornar à sociedade na forma de novos produtos e processos, empregos de melhor qualidade nas empresas e aumento dos investimentos em tecnologia.

4.3. FORMAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS ESPECIALIZADOS

Sabe-se que um dos principais componentes de um Sistema Nacional de Inovação é o sistema educacional e de pesquisa tecnológica. Por sua vez, vale lembrar que a educação é um direito básico dos cidadãos, independentemente de sua funcionalidade instrumental. Além disso, é bastante reconhecido que há uma relação direta entre escolaridade e desenvolvimento. Contudo, deve-se alertar que existem várias instâncias no sistema educacional, a saber:

- a) Instituições de Educação de Ensino Superior (IES), as quais desenvolvem atividades de pesquisa e oferecem uma ampla gama de programas de bacharelado e de pós-graduação, principalmente curso de doutorado. As universidades de pesquisa, por outro lado, são fundamentais para incrementar a capacidade tecnológica e de inovação do sistema de produção de um país, e são, em sua maioria, instituições públicas, embora haja algumas poucas de caráter comunitário, confessional ou filantrópico. Elas formam a elite da pesquisa do país; a Lei do Bem prevê subsídios para fixação de mestres e de doutores nas empresas;
- b) Universidades e/ou faculdades isoladas envolvidas com o bacharelado (graduação), que têm a missão de formar profissionais capacitados – os quais podem atuar no projeto de produtos e de processos, por exemplo –, ainda que esses não venham a se tornar mestres ou doutores;
- c) Sistema de ensino técnico de nível superior, um pouco maltratado no país, como é, por exemplo, o caso das faculdades de tecnologia de alguns estados;
- d) Sistema de ensino técnico de nível médio, igualmente maltratado, apesar de algumas ilhas de excelência. Aqui, o mais conhecido é o

chamado Sistema S – o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Social da Indústria (Sesi) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar) –, que manipula recursos públicos e os gerencia privadamente, ou seja, sem se associar, necessariamente, às políticas públicas gerais. Há poucas escolas técnicas federais, assim como há poucas estaduais; e

e) Sistema educacional básico e secundário de forma geral.

Deve ser ressaltada a incorreção da idéia de que a única componente educacional de um sistema de inovação seja a universidade que forma doutores. Sem uma população com alto nível educacional é mais difícil promover a difusão de inovações tecnológicas (GUSSO, 2008).²⁹

Os dados da tabela 9 mostram que, no Brasil, o Sistema Nacional de Pós-Graduação (SNPG) está crescendo rapidamente. Entre 1976 e 2006, o número de cursos de pós-graduação passou de 673 para 3.422. Em 2006, esse sistema era formado por 2.240 cursos de mestrado, e por 1.182 cursos de doutorado, os quais abrigavam mais de 125 mil estudantes (dois quais 2/3 compunham-se de mestrandos e 1/3 de doutorandos) e 32 mil professores. A Capes e o CNPq aumentaram o número de bolsas, bem como o custeio para os programas voltados para a Pitce. Foi também criada, pela primeira vez, uma linha de ação de bolsas e de fomento denominada política industrial (R\$ 32 milhões). Em 2005, foram destinadas mais de 1.500 novas bolsas para as áreas estratégicas da política industrial do governo. Cursos novos e das áreas de microeletrônica, de *software*, de fármacos e de bens de capital, prioritários da Pitce, receberam bolsas específicas. A partir de 2002, houve um aumento no valor das bolsas de mestrado e doutorado, e do no número de bolsas no Brasil e no exterior.³⁰

29 É só imaginarmos que os sistemas informáticos introduzem uma mediação entre o trabalhador e o objeto de trabalho; mediação essa feita por códigos e signos expostos numa tela de computador. Interpretar códigos e signos, interpretar tendências do sistema requerem raciocínio abstrato e raciocínio sobre eventos, desenvolvidos na escola básica e na secundária, respectivamente, nos cursos de matemática e de física. Além do mais, com sistemas formais de qualidade e de rastreabilidade de produtos há toda uma parte do trabalho concernente a preenchimento de relatórios, a leitura e a interpretação de manuais etc.; e, para isso, além do estudo de ciências exatas, faz-se necessária uma boa formação em línguas – português e inglês são fundamentais – seja para a compreensão e interpretação dos textos, seja para a construção de raciocínio lógico passível de ser traduzido em linguagem escrita e/ou oral.

30 O valor das bolsas de mestrado e de doutorado, da Capes/MEC e do CNPq/MCT, aumentou 10% em 2006, após aumento de 18% em 2004. A partir de 2002, o número de bolsas no Brasil passou de 24.593 para 28.120. As bolsas para o exterior passaram de 1.071, em 2002, para 2.100 em 2005, o que representa um acréscimo de quase 100%.

Tabela 9 – Evolução da graduação de mestres e doutores (1976, 1996 e 2006)

Nível	1976 ⁽¹⁾	1996 ⁽²⁾	2006 ⁽³⁾	Taxa geométrica (% ao ano)		
				2006/1976 [29 anos, 3,5 meses]	1996/1976 [20 anos]	2006/1996 [9 anos, 3,5 meses]
Mestrado	490	1.083	2.240	5,3	4,0	8,1
Doutorado	183	541	1.182	6,6	5,6	8,8
Total	673	1.624	3.422	5,7	4,5	8,4

Fonte: Ministério da Educação (MEC)/Capes.

¹ Ano de início do processo de avaliação dos cursos de pós-graduação pela Capes.

² Ano-base de 1996. Cursos cadastrados pela Coleta, no início de 1997.

³ Cursos reconhecidos pela Capes em 17/4/2006 (site).

Na disputa entre unidades de multinacionais, para a localização de centros de pesquisa, desenvolvimento e engenharia, não por acaso o sistema escolar tem peso importante.³¹ De forma geral, na educação brasileira o gargalo de curto prazo está na formação básica. O sistema universitário tem atendido à demanda por profissionais da área tecnológica, mas precisa expandir-se para dar conta do aumento da demanda. A questão é preparar o futuro, pois, relativamente, o Brasil forma poucos engenheiros por número de habitantes – esse é um dos principais indicadores que confere ao país posições sem destaque nos *rankings* internacionais de competitividade.

Deve ser ainda sublinhado que muitos países têm uma política explícita de *brain circulation*, como a China, a Índia e os países europeus (dentro da Comunidade Européia), que organizam a ida e o retorno de seus pesquisadores. Na Finlândia, projetos de pesquisa têm pareceres de estrangeiros, assim como há pesquisadores estrangeiros em bancas de doutorado, prática que começa a espalhar-se pelos países mais dinâmicos da Europa. Os Estados Unidos são um ímã por si só: há, nesse país, muitos brasileiros trabalhando em universidades ou em empresas. O Brasil, porém, ainda não conseguiu articular uma rede com essas pessoas, como o fazem os indianos e os chineses: parte importante dos negócios indianos de *software* se deve à comunidade indiana radicada nos Estados Unidos, por exemplo.

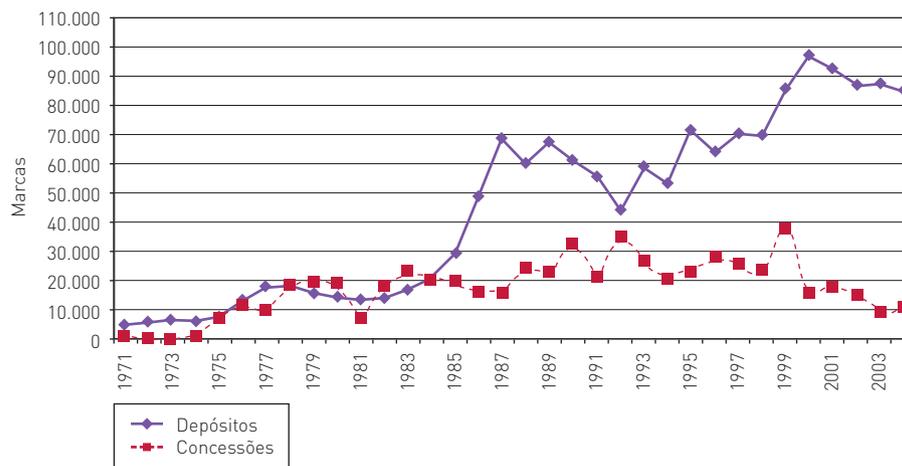
4.4. PAPEL DAS PATENTES E O DESEMPENHO DO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL (INPI)

O Inpi é o organismo oficial que recebe, e analisa pedidos de patentes e de registros de marcas, atendendo-os ou não. A quantidade de depósitos e de

³¹ Informação obtida, pelos autores, junto a dirigentes de multinacionais e junto à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que desenvolve, com a Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (Anpei), projeto para atração de centros de P&D de multinacionais.

concessões de marcas no Inpi pode ser vista no gráfico 2. Deve-se reconhecer que políticas públicas relacionadas a marcas e a patentes são decisivas para países que queiram disputar espaço na sociedade do conhecimento.

Gráfico 2 – Quantidade de depósitos e de concessões de marcas no Inpi (1971-2004)



Fonte: Luna e Baessa (2008).

Análise do período 1971-2004 mostra que a partir do ano 2000, há um hiato entre os depósitos e as concessões de marcas. Este fato aponta que a estrutura do Inpi (tanto de recursos materiais como humanos) apresentou problemas para processar, em tempo hábil, o fluxo de pedido de registro de marcas. No entanto, como se infere da tabela 10 adiante, este problema afetou o registro não só de marcas, mas de todo tipo de propriedades que nela tramitou: marcas, patentes, desenhos industriais, indicações geográficas e programas de computador. Dessa maneira, torna-se imperativo o seu aperfeiçoamento, conforme previsto na própria Pitce de 2003. A tabela 10 mostra igualmente que o problema da falta de agilidade do Inpi não se deve à produtividade média do avaliador, e sim ao pequeno número de avaliadores, bem como à falta de infra-estrutura em informática (essa é importante, sobretudo para o registro de marcas). Por isso foi realizado, em 2005, concurso para o aumento do quadro de pessoal desse instituto, assim como iniciado o processo de informatização voltado para o depósito de pedido de registro de marca pela internet (LUNA; BAESSA, 2008).³²

32 O Inpi informou que, além dos concursos já ocorridos, outros serão realizados para ampliar, substantivamente, o atual contingente de examinadores de marcas e de patentes: de 40 para 100 examinadores de marcas, e de 120 para 360 examinadores de patentes. Destaca-se, nesse processo de ampliação, a criação do Centro Brasileiro de Materiais Biológicos, bem como do Centro de Educação em Propriedade Intelectual/Academia do Inpi. Isso só foi possível pelo aumento orçamentário ocorrido a partir de 2004 (de R\$ 82 milhões, em 2003, para R\$ 108 milhões, em 2004; R\$ 117 milhões, em 2005, e R\$ 121 milhões em 2006), que totalizou 47,5% entre 2003 e 2006).

Tabela 10 – Comparação internacional de exame de patentes em 2005

	Nº de examinadores	Prazo médio de concessão (meses)	Demanda média por examinador
EPO (Europa) ^[1]	–	45,3	–
USPTO (Estados Unidos) ^[2]	4.400	29,1	68
Kipo (Coreia do Sul) ^[4]	900	30	56
Inpi (Brasil) ^[3]	120	102	167

Fonte: Elaboração de Luna e Baessa (2008).

¹ European Patent Office (EPO).

² United States Patent and Trademark Office (USPTO).

³ Instituto Nacional de Propriedade Industrial (Inpi).

⁴ Conselho Nacional de Secretários Estaduais para Assuntos de CT&I. [Disponível em: <http://www.consecti.org.br>].

Utilizando-se, de forma inédita, microdados de marcas e de patentes do Inpi, concatenados com outras bases de dados, LUNA e BAESSA (2008) avaliaram se os depósitos de marcas e de patentes efetuados pelas firmas influenciaram a produtividade do trabalhador. Tais resultados foram obtidos por técnicas estatísticas que levam em consideração as características das firmas, assim como a heterogeneidade das variáveis não observadas. Os autores concluem³³ que as estratégias de propriedade intelectual são significativas na indústria, e mais relevantes ainda no setor de serviços. Os ganhos de produtividade das firmas com perfil mais inovador – que só adotam patentes – são de 7,1% na indústria, e de 49,4% em serviços, se comparados aos das firmas que não adotam nenhuma estratégia. Entre as firmas cuja estratégia é trabalhar em cima da percepção do consumidor, as quais só depositam marcas, o aumento da produtividade é de 6,3% na indústria, e de 11,3% em serviços.

Se, por um lado, as firmas que depositam marcas e patentes obtêm ganhos de produtividade, por outro os dados mostram que poucas firmas utilizam o sistema de propriedade intelectual brasileiro. Em 1998, 94% das firmas de serviços, e 86% das indústrias, não depositaram qualquer marca ou patente no Inpi, o que não é de se espantar, dadas as baixas taxas de inovação no Brasil. Em 2002, esses percentuais sofreram alterações pouco significativas.

Os subcapítulos 2, 3 e 4 traçaram um amplo panorama da evolução e situação do Sistema Brasileiro de Inovação, suas virtudes e suas fraquezas. Para que o leitor possa ter uma visão de outras experiências, o subcapítulo 5 apresenta dados sobre a evolução de países selecionados, que se destacam no campo da CT&I: Japão, Coreia do Sul, França e Finlândia.

33 Considerando-se modelo em painel com efeitos aleatórios.

5. PANORAMA INTERNACIONAL: POLÍTICAS INDUSTRIAIS E DE INOVAÇÃO RECENTES

Com o intuito de dar ao leitor um parâmetro de comparação com o que ocorreu em outros países, o presente subcapítulo apresenta um breve relato sobre a formação recente dos SNI de países selecionados: Japão, Coréia do Sul, França e Finlândia, que procuram – em graus diferenciados – implementar políticas de inovação de terceira geração.³⁴

5.1. JAPÃO

O Japão é um dos países-símbolo do desenvolvimento industrial e tecnológico do fim do século XX. Contextos geopolíticos favoráveis ao desenvolvimento (como a Guerra Fria, guerras da Coréia e do Vietnã) e a existência de uma política industrial persistente (com protecionismo, incentivos fiscais e creditícios) e de natureza fortemente dirigida e controlada pelo Estado, são fatores explicativos do sucesso da indústria desse país. Alguns organismos viraram símbolos do desenvolvimento japonês, como o então Ministério da Indústria e Comércio Internacional (Miti). No entanto, vale lembrar que o país passou por uma estagnação no fim dos anos 1990, com crescimento muito baixo, apesar dos juros reais também muito baixos. Por sua vez, é também necessário ressaltar que a China e outros países despontam como concorrentes em produção de baixo custo, qualificativo que já foi do Japão.

O primeiro ministro lançou, em outubro de 2006, uma iniciativa de longo prazo chamada *Innovation 25 Plan*,³⁵ que estabelecia diretrizes e ações com foco no ano de 2025. Foi criado um conselho estratégico para gerir o plano, e o Ministério da Inovação (OGAWA, 2007; GOVERNMENT OF JAPAN, 2007). Tratava-se de um ministério especial, diretamente ligado ao gabinete do primeiro ministro, o que revela a importância dada ao assunto.

A idéia geral era promover o crescimento econômico (por meio do crescimento da produtividade) via inovação. Esta inovação era classificada em: *científica e tecnológica*; *na sociedade*; e *em recursos humanos*. Os relatórios já disponíveis apontam em quais atividades se deveria investir, com vista a alcançar a liderança mundial (GOVERNMENT OF JAPAN, 2006; 2007).

³⁴ No caso brasileiro, Nunes e Macedo (2008) apresentam um exemplo de políticas de inovação de terceira geração no Brasil: o caso RNP.

³⁵ Plano Inovação 25.

O Japão reviu, pragmaticamente, suas políticas industriais anteriores – exitosas, diga-se de passagem, mas convencionais; ou seja, semelhantes àquelas empregadas no Brasil, nos anos 1950-1970, e na Coréia nos anos 1960-1980. Definiu novo foco – inovação tecnológica com liderança mundial em vez de potência exportadora de quaisquer bens industriais com base na mecânica e na eletrônica.

Como todos os países que querem entrar firme na disputa do conhecimento “por cima”, o Japão criou uma institucionalidade. Nesse país, o P&D é fundamentalmente realizado por um pequeno grupo (cerca de dez) de empresas de grande porte; o setor privado responde por cerca de 77% dos dispêndios de P&D. Mas isso é considerado uma fraqueza. O sistema universitário foi desenvolvido no Pós-Guerra apartado do setor empresarial, que acabou arcando com boa parte da pesquisa básica. Uma mudança na lei que rege as universidades, conferindo-lhes grande flexibilidade para a realização de contratos, tende a levar as empresas a desmobilizarem, ao menos parcialmente, suas equipes de pesquisa básica, em troca de contratos com universidades.³⁶ A mudança institucional envolve:

- » criação do Ministério Especial de Inovação, ligado ao gabinete do primeiro ministro;
- » revisão de instituições existentes, como o poderoso Miti, que virou Ministério da Economia, Comércio e Indústria (Meti);
- » criação de sistema competitivo de financiamento à pesquisa;
- » lei para as universidades, a qual as transformem em entidades de direito privado, com muita autonomia tanto para gerenciamento financeiro (aptas a captar recursos externos, a fazer contratos de todo tipo, a alienar e a incorporar patrimônio etc.), como para gestão de recursos humanos (com poder de contratação, de demissão, de elaboração de plano de cargos e salários etc.); que, em última instância, visa tanto à redução do gasto do Estado (se a universidade tem liberdade de captação e de contratação, o Estado passa a reduzir o orçamento em 1% a.a.) como à atração de quadros de altíssimo nível, para melhoria das universidades japonesas nas classificações internacionais; e

³⁶ Informação colhida em entrevistas realizadas, no Japão, em julho de 2007, no âmbito do projeto Mobilização Brasileira pela Inovação Tecnológica (Mobot), financiado pela ABDI.

- » lei instituindo a figura jurídica de institutos de administração independente, espécie de Organizações Sociais (OS) no Brasil, mas com muito mais flexibilidade,³⁷ pela qual haja liberdade de contratação, de estabelecimento de planos de cargos e salários etc. O Orçamento de Ciência e Tecnologia (C&T) passou a ser definido conforme prioridades estabelecidas pelo Conselho de C&T, que tem prerrogativas para hierarquizar os programas propostos segundo as prioridades.

Os fatores que levaram ao sucesso havido entre os anos 1960 e 1990 já não são mais considerados importantes para o desenvolvimento futuro. O decantado sistema japonês, de organização e de gestão, é hoje considerado inadequado para inovação, pois inibe o empreendedorismo; estimula a acomodação na empresa; e é lento no que se refere à tomada de decisões. Todo o sistema de qualidade (TQC, TQM), de organização (*just in time*) e de gestão (senioridade, sistema de decisão gerencial por consenso, rotação nos postos de direção etc.) é associado à produção em massa, e dito como lento. Daí a busca de nova institucionalidade para dinamizar a economia rumo à inovação, vista como ligada à hegemonia econômica no mundo.

5.2. CORÉIA DO SUL

Em cerca de 30 anos, a Coréia do Sul transformou-se de país subdesenvolvido de baixa renda em nação industrializada de renda média. A política de C&T desempenhou uma função importante nesse processo. O estabelecimento das aptidões tecnológicas das empresas sul-coreanas deve-se em, grande parte, a um forte compromisso governamental (LEE, 2005).

A Coréia do Sul lançou, em 2004, uma dramática reforma na governança de CT&I, com o objetivo de estabelecer uma economia voltada para inovação e uma sociedade baseada em C&T. A seguir apresentaremos um retrospecto do histórico das políticas e das instituições de C&T sul-coreanas, bem como os principais aspectos da reforma iniciada em 2004 (HONG, 2005).

Como se sabe, o processo de industrialização sul-coreano tomou impulso nos anos 1960, por meio de uma estratégia de substituição de importações e de

³⁷ As OS têm pouca autonomia no Brasil, pois o Tribunal de Contas da União (TCU) vem regulamentando que elas devem seguir os preceitos da administração direta.

desenvolvimento de indústrias leves de exportação. Esse foco no mercado externo exerceu pressão para que as indústrias adquirissem tecnologia estrangeira e a utilizassem, efetivamente, para competir internacionalmente. Nesse período, foram criados o Ministério da Ciência e Tecnologia (Most) – inicialmente uma agência elevada ao *status* de ministério em 1998 – e o Instituto Coreano de Ciência e Tecnologia (Kist).

Na década de 1970, a estratégia industrial enfatizou o desenvolvimento de indústrias pesadas e químicas. Como essas indústrias ainda não possuíam capacidade de desenvolver sua própria P&D, o governo criou dez institutos de pesquisa governamentais (GRIs) nas áreas de maquinaria, eletrônica, química, construção naval, entre outras. Tais institutos tinham como prioridade o desenvolvimento e a disseminação de tecnologia industrial.

Os anos 1980 foram caracterizados tanto por um ajuste estrutural como por um desenvolvimento industrial tecnologicamente intensivo. Um rápido crescimento dos salários reais levou as firmas a enfatizarem a inovação tecnológica. A abertura gradual dos mercados domésticos forçou as firmas sul-coreanas a melhorarem suas capacidades tecnológicas por meio de transferências externas e de desenvolvimento próprio. As políticas da época priorizavam a internalização³⁸ de tecnologias-chave, o desenvolvimento de mão-de-obra qualificada em tecnologias avançadas, assim como a promoção de P&D privado. O Programa Nacional de P&D (NRPD) data de 1982, e tinha entre seus objetivos estimular os GRIs a complementarem pesquisa em áreas não pesquisadas apenas pelo setor privado. O governo procurou, entre outros objetivos, induzir investimento direto estrangeiro (IDE), por meio da liberalização das políticas de IDE.

Em 1973, o Comitê de C&T foi instituído com a função de coordenar as atividades da área. Na prática, esse comitê só se tornou efetivo nos anos 1990, à medida que mais e mais ministérios passaram a participar dos programas de P&D. Ainda assim, ele recebia críticas, em razão da baixa relação entre as políticas de C&T e o processo de investimentos em P&D no orçamento governamental.

Como resposta, em 1977 o Encontro Ministerial de Ciência e Tecnologia substituiu o comitê, e passou a ser liderado pelo vice-primeiro ministro de Economia e Finanças, e coordenado pelo ministro de Ciência e Tecnologia. Mesmo com desdobramentos institucionais a coordenação de políticas de C&T era ainda considerada fraca no decorrer dos anos 1990. Nesse meio tempo foi

³⁸ Localization, no original; a adaptação de tecnologias estrangeiras para a realidade local. No Brasil, seria tropicalização.

criado, em 1991, o Comitê de Aconselhamento Presidencial para Ciência e Tecnologia (PACST), que não conseguiu resolver os problemas de coordenação e de conflito entre as pastas.

Em 1999, foi promulgada a Lei Especial para Ciência, Tecnologia e Inovação, a qual criou o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (NSTC) para substituir o Comitê de Ciência e Tecnologia. Na prática, a função de coordenação era exercida, com dificuldades, pelo NSTC, PACST e Ministério de Planejamento e Orçamento. Vê-se, portanto, que as instituições eram criadas e extintas conforme colaboravam ou não para o atendimento de objetivos nacionais.

Em 2004, o Sistema Nacional de Inovação Sul-Coreano passou por mudanças profundas, com o intuito de assegurar a transição para uma economia baseada em inovação. O presidente estabeleceu duas diretrizes. A primeira era o estabelecimento, por parte do Most, de um plano para reorganizar o SNI, bem como o próprio ministério e suas funções. A segunda era a promoção do ministro da Ciência e Tecnologia a vice-primeiro ministro, com a responsabilidade não só de planejar, de supervisionar e de coordenar as políticas de C&T, mas também de coordenar e de alocar o orçamento governamental de P&D. Nesse mesmo ano, o governo revisou importantes leis e regulamentos, e criou o Escritório de Ciência, Tecnologia e Inovação (Osti) sob o Most. Esse escritório contava com o trabalho de funcionários graduados dos ministérios, assim como com o de especialistas do setor privado. O papel do NSTC foi fortalecido, e o Most ganhou o poder de coordenar outros ministérios. Os principais mecanismos de coordenação foram o Plano de Enquadramento da Ciência e Tecnologia (STFP), o Programa de Estabelecimento de Metas do SNI, e o Relatório de Grandes Negócios do Most.

De acordo com o Relatório de Grandes Negócios do Most, de 2005, muitos dos problemas do SNI sul-coreanos foram resolvidos, dado o fortalecimento do NSTC como um centro de tomada de decisão e coordenador das principais políticas de C&T, o que eliminou muitas duplicidades e conflitos interministeriais. Isso melhorou a coerência dos vários programas de CT&I.

Entretanto, o novo SNI não está completo, e algumas dificuldades devem ser superadas. Em primeiro lugar, a reforma de 2004 referiu-se, na verdade, aos aspectos governamentais do SNI, e esforços tiveram de ser feitos para uma reforma que envolvesse também os agentes privados, o que ganhou relevo em razão de 80% dos investimentos de P&D naquele país serem privados. Em segundo lugar, o sistema ainda está desbalanceado, visto que as universidades e os pequenos e médios empreendimentos, por exemplo, não contribuem ainda,

de modo efetivo, para o sistema, e são vistos como gargalos. Um terceiro aspecto diz respeito ao caráter ainda incipiente da integração coerente das políticas de inovação com outras políticas de governo.

Ainda é cedo para avaliar a reforma, haja vista ela estar ainda sendo implementada, mas trata-se de um movimento importante em direção a um novo tipo de SNI, baseado em um modelo de inovação de terceira geração, com ênfase na integração e na coerência da CT&I em sua própria esfera e com outras políticas (HONG, 2005).

5.3. FRANÇA³⁹

Também na França a inovação foi alçada à política prioritária e ancorada no gabinete do primeiro ministro. O país, que conta com longa história e tradição em ciência, tecnologia, indústria e intervenção estatal, executou uma forte reforma institucional. Há consenso entre os principais partidos políticos, de situação e de oposição (não importando quem esteja no poder), sobre a necessidade de incentivar a inovação nas empresas. Na França, inovação é vista como forma de romper o declínio relativo da sua indústria.

Para tanto, o Ministério das Finanças e Indústria, particularmente a direção-geral das empresas, teve seu foco voltado para a promoção da inovação. Foi constituído fundo único interministerial para apoio a projetos de inovação, o que ajudou a romper com atividades isoladas dos ministérios. O orçamento para CT&I envolve muito bilhões de euros – só o programa de “pólos de competitividade”, lançado e coordenado pelo primeiro ministro, envolve € 1,5 bilhão, e o orçamento da nova e polêmica Agência de Inovação Industrial (AII) (“polêmica” por estar voltada para grandes projetos de grandes empresas) envolve outro € 1,7 bilhão.

As agências francesas têm autonomia administrativa, e, portanto, movimentam recursos públicos com agilidade, e respondem pelo que fazem.⁴⁰ Entre 2004 e 2006 foram criadas (ver quadro 4) a AII, voltada para grandes projetos, via subsídios (recursos não reembolsáveis para pesquisa pré-competitiva) e financiamentos em condições favorecidas para implementação da pesquisa desenvolvida; a Agência

³⁹ Elaborado no âmbito do projeto Mobit, patrocinado pela ABDI.

⁴⁰ São espécies de OS, embora possuam muito mais autonomia. Em francês, são chamadas de Empresas Públicas de Interesse Comercial (Epics).

Nacional de Pesquisa (ANR), para financiamentos competitivos à pesquisa acadêmica e também empresarial;⁴¹ a Oseo-Anvar, agência resultante da fusão de vários órgãos de apoio a pequena e média empresa, que, pela norma europeia, pode possuir até 250 empregados e faturamento de € 50 milhões.

Quadro 6 – Papel das Novas Agências de Apoio à Inovação na França

A Agência de Inovação Industrial

Apóia programas mobilizadores para a inovação industrial, propostos por grandes empresas e direcionados a atividades que ultrapassam seus investimentos habituais em P&D. O objetivo é ajudar tais empresas a atingirem uma dimensão mundial, além de promover tanto a criação de trabalhos altamente qualificados como as exportações. Disponibiliza subsídios e financiamento reembolsável.

O Ministério da Indústria (DGE)

O Fundo de Competitividade da Empresa financia projetos industriais de pesquisa inscritos no contexto dos *clusters* europeus, Eureka, e, principalmente, projetos envolvidos nos “pólos de competitividade”.

Os Pólos de Competitividade

Têm como objetivo aumentar as sinergias locais auxiliando o desenvolvimento de atividades industriais e a criação de empregos para fortalecer os territórios. É hierarquizado segundo seu grau de competição (líder mundial; vocação para líder mundial; outros). Os pólos são definidos por disputa (editais), e contam com subsídio governamental para sua governança.

Oseo-Anvar

Integra todo o sistema de apoio a pequenas e médias empresas, com o objetivo de promover e de dar suporte ao crescimento e ao desenvolvimento industrial delas. Disponibiliza auxílios à inovação, notadamente tecnológicos; assim como subsídios e financiamento reembolsável.

A Agência Nacional de Pesquisa (ANR)

É encarregada de amparar o desenvolvimento das pesquisas *básica* e *aplicada*, de promover a associação entre os setores público e privado, bem como de contribuir para a transferência tecnológica dos resultados da pesquisa pública para a economia real. Financia, principalmente, a pesquisa acadêmica, nos moldes do CNPq ou das Fapes (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo – Fapesp, por exemplo).

Fonte: Agência de Inovação Industrial (AII), disponível em: <http://www.aii.fr/srt/aaii/home>, e levantamento primário no âmbito do projeto Mobit financiado pela ABDI.

5.4. FINLÂNDIA

Segundo Alestalo *et al.* (2005), a Finlândia deixou de ser um Estado tão somente orientado para a regulação social e passou a enfatizar políticas de CT&I orientadas para o mercado. Essa estratégia resultou na liderança mundial do país em indicadores da economia do conhecimento. Por outro lado, a estratégia também contribuiu para as dificuldades que o país enfrentava na horizontalização das políticas de inovação, uma vez que é muito dependente das ações de sua maior empresa, a Nokia.

41 A ANR é uma agência da administração direta, tradicional, não se trata de uma Epic. A tradição francesa era de financiamento de pesquisa por dentro do orçamento dos entes estatais, para os corpos de pesquisadores desses entes, como o Conselho Nacional de Pesquisas Científicas (CNRS), o Centro de Energia Atômica (CEA) e outros. A exemplo do Japão, o financiamento “cativo” continua, mas tende a ser decadente, principalmente para pesquisa científica.

Uma característica do Estado de Bem-Estar escandinavo, tipo de organização política e econômica predominante na Finlândia dos anos 1960 aos anos 1980, é seu caráter intervencionista nas funções sociais, culturais e econômicas do país. A construção do Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*) finlandês nos anos 1960 foi marcada por reformas nos sistemas educacionais, sociais, de saúde e cuidado infantil. Esses serviços passaram a ser gratuitos e custeados por recursos públicos. A elaboração de políticas baseava-se em planejamento setorial, com ênfase no controle estatal e na regulação.

Alinhada a uma política regional, houve expansão do sistema científico e educacional durante os anos 1960 e 1970. Nesse período, o capital privado não era bem visto na elaboração das políticas. Companhias estatais foram criadas, e o Ministério da Indústria e Comércio concedeu subsídios diretamente à indústria. Um diagnóstico de 1969 já ressaltava a importância das indústrias de exportação e do intercâmbio tecnológico, mas a existência do enorme mercado soviético evitou que essas idéias proliferassem.

Nos anos 1980, a orientação aos mercados externos aumentou, e ênfase foi dada a gastos governamentais em P&D em áreas de interesse comercial e tecnológico, com concentração em TICs. Houve um forte comprometimento político governamental em relação à ciência e à tecnologia, com princípios de política tecnológica estabelecidos e apresentados ao Parlamento. Em 1983, foi criada a Agência Nacional de Tecnologia da Finlândia (Tekes), sob a administração do Ministério da Indústria e Comércio, com o intuito de racionalizar a administração de P&D. O Conselho de Política de Ciência e Tecnologia foi criado com o objetivo de propiciar sinergias entre questões científicas e tecnológicas, o que também reforçou a importância do Ministério da Indústria.

O colapso da União Soviética foi um dos fatores que contribuíram para uma crescente orientação do país em direção aos programas da União Européia e da OCDE. No início da década de 1990, a ideologia do bem-estar social passou a conviver com a ascensão do ideário liberal, ocorrendo processo de privatizações e competição voltadas à dinâmica de mercado, com preocupação crescente na competitividade em mercados internacionais.

O governo iniciou uma onda de privatizações e utilizou o capital para fazer com que, na Europa, a Finlândia se tornasse a economia mais orientada em conhecimento. Nesse país, os gastos governamentais em P&D têm sido muito superiores à média de gastos em P&D da União Européia. O governo finlandês procurou aumentar a eficiência do sistema nacional de inovação, o que contribuiu para o crescimento da economia, do emprego e das atividades

empresariais. A prioridade foi a P&D de novas tecnologias, como as TICs, a biotecnologia e a tecnologia de materiais.

Recentemente, as políticas econômica, de tecnologia, industrial e de competitividade absorveram a idéia de uma economia do conhecimento. A política científica enfatiza a obtenção de competitividade de mercado por meio de um forte sistema científico. Os critérios de avaliação incluem não só a proficiência acadêmica, mas também os potenciais impactos econômicos. Importância é dada também às relações entre a universidade e a indústria. A política universitária aumentou sua orientação para o mercado, com a adoção de instrumentos regulatórios que dizem respeito à gerência e à comercialização de tecnologia. A política educacional passou a conceber o conhecimento e as competências como partes de uma economia globalizada e competitiva.

O governo finlandês estabeleceu três premissas para a promoção de novas tecnologias: (a) é papel do Estado enfrentar os desafios da globalização investindo em novas tecnologias; (b) o dinheiro do governo é capital intensivo; e (c) os mercados são abertos para todos os produtores de conhecimento.

Atualmente, a Finlândia é reconhecida como uma das principais “economias do conhecimento”, e suas estratégias têm sido imitadas em outros países. A política desse país é disponibilizar subsídios disputados pelas empresas (ênfatizando com isso essa mesma disputa) em vez de oferecer incentivos fiscais. O país tem índices elevados de registro de patentes e de cooperação entre firmas, universidades e institutos públicos de pesquisa e de investimento privado em P&D. Entre suas fragilidades estão: a baixa atração de investimento direto externo, a reduzida participação das pequenas e médias empresas, assim como a rigidez do mercado de trabalho que limita em muito a presença de estrangeiros.

6. CONCLUSÕES

O presente capítulo procurou traçar um perfil da situação da CT&I no Brasil envolvendo vários aspectos críticos, tais como: a importância das inovações para o desempenho das firmas, fatos relevantes na construção do Sistema Brasileiro de Inovação, exame de instrumentos e programas de incentivo e ainda experiências de países selecionados para efeitos de comparação. O foco do capítulo foi desenvolver análises sobre as políticas públicas voltadas para a melhoria da inovação nas empresas e para sua maior integração com as universidades, tratando de incentivos fiscais, de financiamento, da formação de recursos humanos especializados e da relação entre patentes e produtividade.

Vale ressaltar que há muitos estudos sobre CT&I no Brasil, mas pouquíssimas investigações sobre avaliações completas das políticas para a área.

Foi apresentada no capítulo uma série de evidências que corroboram a visão de que o Estado pode participar de maneira significativa para criar ambiente mais favorável ao desenvolvimento de inovações no setor empresarial, especialmente em um contexto de economia aberta. Sabe-se que a inovação ocorre no âmbito da empresa, mas o Estado pode induzir, fortemente, o comportamento, as estratégias e as decisões empresariais relativas à inovação. Por outro lado, as firmas que adotam estratégias empresariais baseadas em inovação e diferenciação de produtos apresentam um desempenho diferenciado em relação às demais.

Conforme apontado na seção 2.3, o Sistema Nacional de Inovação brasileiro apresenta pontos fortes e fracos. Iniciando pelos primeiros, é necessário ressaltar uma série de conquistas, tais como: *a)* a presença de instituições de pesquisa de nível internacional, como a Embrapa; *b)* o desenvolvimento de uma infra-estrutura de pós-graduação e de pesquisa científica – principalmente nas universidades e institutos de pesquisa públicos – que gera um número crescente de pesquisadores e produção científica; *c)* a existência de um complexo de organizações e instituições – muitas delas recentes – voltados ao desenvolvimento da CT&I.

Por outro lado, há vários problemas bastante conhecidos: *a)* os indicadores de pesquisa, desenvolvimento e inovação nas empresas são pouco expressivos; *b)* devido aos baixos investimentos em P&D nas empresas, observa-se uma baixa integração das mesmas com as universidades; *c)* há um problema de coordenação geral das organizações e instituições públicas;⁴² *d)* inexistência de uma visão generalizada de que a CT&I é fundamental para o desenvolvimento sustentável do país, entre outros.

Não obstante a existência de vários problemas é fato inconteste que o Brasil avançou nos últimos anos, no que diz respeito aos instrumentos utilizados para o incentivo à inovação e à pesquisa. Há apoio para a ciência, para o fortalecimento da pesquisa universitária, bem como para o fortalecimento da inovação na empresa. Há instrumentos que promovem sinergia entre os demais, como a Lei de Inovação e a Lei do Bem: por exemplo, é possível juntar grupos de empresas para, com os incentivos fiscais da Lei do Bem, desenvolver projetos

42 O problema de coordenação é amplamente conhecido, e tratado em trabalhos como: Cruz e Mello (2006), Arruda, Vermulm e Hollanda (2006) e Suzigan e Furtado (2007).

conjuntos de pesquisa com universidades (via Lei de Inovação) e pequenas e médias empresas especializadas, criando-se, assim, sinergias, e aumentando o porte ou viabilizando projetos não viáveis para uma empresa isolada.

O trabalho ressaltou a importância decisiva da pesquisa e desenvolvimento (por exemplo, na Embrapa) para o crescimento da produtividade da agricultura, além de experiências bem-sucedidas de integração entre governo e universidade e de integração das políticas de CT&I (e o caso aeronáutico/Embraer).

Os estudos do Ipea também mostraram as dificuldades institucionais para se criar um novo marco regulatório para o desenvolvimento da educação superior e sua incidência no sistema de inovações; a falta de prioridade à CT&I, resultando em insuficiência, imprevisibilidade e descontinuidade dos recursos orçamentários para a área e a situação desfavorável do Inpi em relação ao que se observa em seus congêneres no exterior.

As experiências internacionais apresentadas no estudo abrangeram países com diferentes dimensões, história, cultura e instituições. No entanto, em todos os casos há um grande consenso para que a inovação esteja no centro de suas políticas industriais. Há também a convivência de instituições mais antigas com outras instituídas em período mais recente, em um processo que potencializa e reforça as medidas de investimentos maciços em todas as áreas intensivas em conhecimento.

Em contrapartida, no Brasil são notórios os problemas de governança do SNI (que também existem lá fora), o que inclui a necessidade de maior eficiência e eficácia dos arranjos institucionais existentes, e ainda as dificuldades de falta de pessoal qualificado na área (o que é uma situação comum a outras esferas do serviço público). O que realmente faz a diferença, em relação aos países estudados, é que a inovação é assunto tratado diretamente pelo gabinete do maior mandatário (primeiro ministro ou presidente), em instâncias acima de ministérios e de agências. É política de Estado voltada para o crescimento e esperamos que as políticas voltadas à inovação passem a ter a mesma importância para o governo que é dada, por exemplo, ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).



CAPÍTULO 3

ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

3. ESTADO E POLÍTICA SOCIAL

O terceiro capítulo traz uma análise da atuação recente do Estado sobre a questão social (subcapítulo 1), focando principalmente as áreas de saúde (subcapítulo 2), educação (subcapítulo 3) e os programas de transferência de renda, mais ligados ao combate direto à pobreza (subcapítulo 4). Evidencia-se aqui o quanto essas ações do Estado, e mais especificamente do governo, têm ajudado a melhorar significativamente os quadros de pobreza e indigência até há pouco vigentes no país.

1. POLÍTICA SOCIAL NO BRASIL

1.1. INTRODUÇÃO

Sob diferentes perspectivas, a política social brasileira avançou muito desde a Constituição Federal (CF) de 1988. A população beneficiada cresceu, bem como a importância da proteção oferecida por seus programas e ações. Mesmo em um ambiente econômico caracterizado pela ausência de dinamismo, a política social conseguiu reduzir a pobreza e a desigualdade no Brasil, assegurando rendimento, educação, alimentação, saúde, segurança, moradia, entre outros bens e serviços.

Apesar desses avanços, a política social estruturada nas duas últimas décadas esteve sob fogo cerrado e permanente de alguns analistas. Uma das principais acusações imputadas foi a de inviabilizar a economia brasileira, seja por conta da proteção “excessiva” que seus programas e ações garantiam à população, seja por conta dos gastos públicos “elevados” que essa proteção demandava. De acordo com esses analistas, por um fator ou por outro, a política social seria a responsável pelo pífio desempenho da economia brasileira do início dos anos 1990 até o começo dos anos 2000.

Tais críticas desconsideram as melhorias verificadas nas condições de vida da população brasileira. Não ponderaram também as inovações ocorridas na política social do país, que permitiram os avanços nos indicadores populacionais. A seguir, analisa-se o percurso histórico de algumas dessas inovações, que ganharam forma mais definida na CF de 1988.

1.2. A POLÍTICA SOCIAL DESDE 1930

Desde o início da década de 1930, moldou-se no país um sistema de proteção social com características bem peculiares. Por um lado, tal sistema vinculava-se ao assalariamento formal das áreas urbanas, onde apenas os empregados registrados e residentes nas cidades conseguiam amparo contra contingências diversas – como as necessidades de alimentação e assistência à saúde, rendimentos em caso de incapacidade, transporte, moradia, saneamento etc. Por outro lado, a utilização desse sistema dependia de contribuições prévias e regulares dos empregados e empregadores – apenas mediante o pagamento antecipado e constante é que os empregados urbanos conseguiriam usufruir de bens e serviços previdenciários e de saúde, por exemplo.

Ocorre que a dinâmica capitalista brasileira não viabilizou a extensão do assalariamento formal para além das áreas urbanas, de forma que os trabalhadores rurais permaneceram quase sempre à margem de tal sistema de proteção social. E, mesmo nas áreas urbanas, o capitalismo brasileiro não conseguiu impor o assalariamento como relação laboral básica, de modo que trabalhadores domésticos, autônomos, eventuais e outros tipos de trabalhadores também ficaram à margem do sistema de proteção social. Ademais, até no grupo de empregados registrados urbanos, a dinâmica capitalista instalada após 1930, baseada no uso de mão-de-obra instável e mal remunerada, não possibilitou o pagamento de contribuições regulares e substanciais. Em alguma medida, a precariedade da proteção social oferecida aos empregados – que podia ser notada na área previdenciária e de saúde, por exemplo –, derivava da fragilidade da própria estrutura de ocupações e remunerações – onde estava calcada boa parte do financiamento dos bens e serviços sociais.

Especialmente nas décadas de 1960 e 1970, o sistema de proteção social brasileiro passou por diversas mudanças. Ainda que em bases precárias, os trabalhadores rurais passaram a contar com um acesso crescente aos serviços previdenciários e de saúde. O mesmo ocorreu com os trabalhadores domésticos, situados nas áreas urbanas. Em paralelo, o sistema de proteção foi alvo de investimentos federais, que possibilitaram uma expansão dos serviços de educação e assistência, bem como uma construção ampliada de moradias e de estrutura de saneamento. Tal sistema também foi objeto de iniciativas de modernização administrativa, que unificaram e racionalizaram os serviços de previdência e saúde, entre outros.

Todavia, na década de 1980, a proteção social passou a enfrentar uma séria crise (que, aliás, iria aprofundar-se nos anos 1990). Pela primeira vez

na história recente do país, extensas parcelas de trabalhadores urbanos, que construíram suas trajetórias como empregados registrados, perderam esta condição. Podem-se mencionar duas conseqüências principais a partir daí: *a*) essas parcelas de trabalhadores perderam o amparo que possuíam contra as contingências enfrentadas em seu cotidiano; e *b*) o próprio sistema de proteção social perdeu parte de suas possibilidades de financiamento, historicamente calcado em contribuições sobre os salários dos empregados.

1.3. INOVAÇÕES DA POLÍTICA SOCIAL PÓS-1988

A CF de 1988 trouxe em seu bojo um novo conceito de proteção – dever-se-ia garantir um conjunto de direitos básicos a todo e qualquer cidadão, independentemente de sua condição profissional-ocupacional e de seu histórico de contribuições.

Centrada nesse novo conceito (denominado *seguridade social*), a Constituição trouxe uma série de inovações importantes para o sistema de proteção brasileiro. Primeiramente, relativizou a vinculação estrita entre proteção e trabalho assalariado formal, de maneira que a segurança propiciada pela política social deixou de ser exclusividade de empregados registrados, alcançando outros grupos da população. Em paralelo, em algumas áreas, eliminou a necessidade de contribuições prévias e regulares – a saúde e a previdência rural praticamente perderam suas características contributivas desde então. Ademais, a Constituição reorganizou e integrou ao corpo estatal outras áreas, que se encontravam dispersas pelo tecido social – cite-se a assistência, que adquiriu condições para se tornar “política” de proteção social, propriamente dita. Preocupou-se também em homogeneizar o acesso a bens e serviços públicos – vedando, por exemplo, distinções de benefícios previdenciários entre regiões urbanas e rurais, entre grupos profissionais etc.

Finalmente, a Constituição dedicou-se a universalizar o acesso a bens e serviços públicos em áreas como a de educação básica e a de saúde, que ganharam uma amplitude até então desconhecida em termos de população atendida.

Para que essa universalização da proteção ganhasse maior fôlego, a CF de 1988 estabeleceu novas diretrizes para a estruturação da política social – entre as quais, destacam-se a ampliação e a diversificação das fontes de financiamento; a descentralização de programas e ações, com articulação e integração entre os entes federados; e a maior participação da sociedade civil organizada na sua implantação/fiscalização.

No que diz respeito ao financiamento, ressalta-se que a universalização do acesso a bens e serviços públicos demandava a definição de fontes de recursos mais amplas, diversificadas e estáveis que as até então existentes (desde a década de 1930, a política social brasileira teve como fonte principal a contribuição sobre os salários dos empregados urbanos). Nesse sentido, a Constituição definiu o chamado orçamento da seguridade social, distinto dos orçamentos fiscal e de investimentos das empresas estatais. Esse orçamento deveria resultar da consolidação de uma série de contribuições direcionadas aos programas e ações de proteção social – contribuições que incidiam não apenas sobre os salários dos empregados urbanos, mas também sobre o faturamento, o lucro e as importações das empresas, sobre a movimentação financeira das pessoas físicas e jurídicas, sobre receitas de concursos de prognósticos etc. A idéia era distribuir, de maneira eqüitativa, o custeio do sistema de proteção social por toda a sociedade – de forma a não onerar nenhum segmento específico e, ao mesmo tempo, assegurar diversidade e estabilidade às fontes de financiamento.

Quanto à descentralização de programas e ações, que requeria a atuação articulada e integrada de todos os entes federados, pode-se dizer que surgiu na esteira dos movimentos pela democratização do país na década de 1980. Como uma reação à centralização de recursos e iniciativas de política social na esfera federal durante o regime militar, a Constituição optou pela transferência de recursos e atribuições aos estados e aos municípios. Entendia-se que isso seria um modo de aproximar os programas e as ações sociais da população beneficiária, que teria então mais condições de acompanhar a sua formulação, implementação e fiscalização. Contudo, essa transferência da União para os estados e os municípios deveria ser cuidadosamente pactuada, permitindo o surgimento de um sistema de proteção social que se caracterizasse pelo compartilhamento de benefícios e responsabilidades entre todos os membros da federação. Mesmo com problemas derivados principalmente de desajustes na pactuação entre os entes federados, a descentralização avançou em determinadas áreas da política social – como as de saúde, educação e, mais recentemente, assistência.

O espaço aberto pela Constituição para a participação da sociedade civil na implementação e no controle dos programas e ações sociais também surgiu na esteira das mobilizações da década de 1980, visando maior democracia no Brasil. A idéia era que os organismos da sociedade, até por estarem próximos da população beneficiária, teriam plenas condições de acompanhar a implantação e realizar a fiscalização das iniciativas em diversas áreas da política social. Apesar de extremamente relevante – como pode demonstrar a atuação de vários conselhos de política social (conselhos federais, estaduais e municipais de educação, saúde,

previdência e assistência) –, a participação de organismos da sociedade civil apresentou alguns problemas na década de 1990. Desde os relacionados à falta de representatividade dos seus membros até outros associados à sua cooptação por interesses estritamente privados.

1.4. AS DIFICULDADES DA POLÍTICA SOCIAL NOS ANOS 1990 E 2000

Várias foram as dificuldades para a implementação das inovações da CF de 1988. O reduzido dinamismo econômico na década de 1990 foi uma delas. Eliminando as oscilações, o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro cresceu, em média, apenas 1,6% ao ano entre 1990 e 1999 – umas das menores taxas registradas no país ao longo de todo o século XX. Este fato, derivado do modelo econômico de natureza liberalizante implantado no período, fez com que o sistema de proteção se defrontasse com duas ordens complementares de problemas. De um lado, mesmo com a diversificação de fontes de custeio instituída pós-1988, os recursos dos programas e ações sociais cresceram abaixo da expectativa inicial – seja pela retração do faturamento e do lucro das empresas, seja pela contração dos salários de seus empregados. De outro, o reduzido crescimento dos recursos se deu no mesmo momento em que a demanda social aumentou acentuadamente – tanto por conta do (correto) processo de implementação dos programas e ações previstos na Constituição, benefícios da previdência rural, Benefícios de Prestação Continuada de Assistência Social (BPC) e assim por diante, quanto pela degradação do mercado de trabalho, que colocou os trabalhadores diante de novas e severas contingências (elevados índices de desemprego e informalização da mão-de-obra, bem como diminuição dos rendimentos dos trabalhadores em geral).

Nesse cenário de reduzido dinamismo econômico, a universalização da proteção social almejada pela CF de 1988 encontrou várias dificuldades, seja para alcançar um maior número de grupos da população, seja para protegê-los de um maior número de contingências. Até mesmo no caso de bens e serviços de saúde e educação básica, aos quais o texto constitucional atribui uma universalidade quase irrestrita, as dificuldades não resultaram menores. Diante disso, não foram poucos os analistas que defenderam uma focalização da proteção social no Brasil – de acordo com eles, dado os recursos limitados com que podiam contar os programas e ações sociais, dever-se-ia abrir mão das pretensões universalistas da Constituição, que atribuía direitos a todos os cidadãos brasileiros. Segundo os analistas, por supostos critérios de eficiência,

eficácia e efetividade, melhor seria direcionar os recursos apenas aos grupos da população estritamente caracterizados pela indigência e pobreza – que era a própria razão de ser de uma concepção minimalista da proteção social. Assim, a indigência e a pobreza ganharam uma centralidade ímpar nas discussões sobre a proteção social ao longo da década de 1990, relegando as posições que ressaltavam a importância da universalidade irrestrita de direitos de todos e quaisquer cidadãos, tal como defendida por uma concepção maximizadora da proteção social inscrita na CF de 1988.

Outras dificuldades para a implementação das inovações da CF de 1988 foram relacionadas ao processo de descentralização. Conforme mencionado, este processo demandava uma extensa pactuação entre União, estados e municípios, visando viabilizar um sistema compartilhado de proteção social, com responsabilidades claramente identificadas para cada ente federado e benefícios para toda a população brasileira. Ocorre que, em alguns momentos da década de 1990, essa pactuação não se realizou – e, de maneira abrupta e inconseqüente, a União transferiu aos estados e municípios as responsabilidades pela implementação de diversos programas e ações sociais (por vezes, sem transferir os recursos financeiros necessários e, outras vezes, sem que estados e municípios estivessem preparados para receber novas atribuições). Assim, nem sempre a descentralização avançou da forma originalmente prevista na Constituição.

Também estiveram associadas a uma espécie de privatização “a frio” (ou dissimulada, ou velada) de bens e serviços públicos outras dificuldades. Sem o aumento originalmente esperado de recursos destinados aos seus programas e ações (por conta do crescimento sofrível do PIB), algumas áreas da política social passaram a enfrentar dilemas complexos ao perseguir a universalização da proteção social. Nas áreas de educação básica, saúde e previdência, houve a incorporação de novos grupos da população, bem como a proteção contra um conjunto maior de contingências ao longo da década de 1990 – muitas vezes ao custo de uma degradação da qualidade dos bens e serviços oferecidos. Essa degradação esteve na raiz de uma privatização “a frio” dessas áreas da política social, focando a educação básica, saúde e previdência nos grupos populacionais caracterizados pela indigência ou pobreza – os demais grupos passaram a acessar, cada vez mais, bens e serviços privados, em busca de parâmetros minimamente adequados de qualidade. Pode-se dizer que a focalização da política social andou de braços dados com a sua privatização no período.

A título de complementação, as dificuldades decorrentes da insuficiência de recursos foram ainda mais agravadas, nos anos 1990, por um conflito de interesses internalizado pelo Estado brasileiro, que opôs a política social à

econômica. Esse conflito ficou particularmente visível com a instituição do Fundo Social de Emergência (FSE), que posteriormente se transformou no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e na Desvinculação de Receitas da União (DRU) (no montante de 20,0% das receitas originalmente destinadas à previdência, à assistência, à saúde etc.). Estes instrumentos de política fiscal drenaram parcela importante dos recursos da política social – que foram direcionados ao reequilíbrio da dívida pública federal, que cresceu a passos largos a partir de 1995, dada a política de estabilização monetária vigente. Portanto, a ampliação/diversificação das fontes de custeio da política social brasileira, prevista pela CF 1988, teve seus resultados parcialmente descaracterizados, permitindo apenas uma universalização restrita da proteção social no Brasil – com problemas de natureza quantitativa (há grupos populacionais que permanecem sem proteção contra uma série de contingências sociais) e qualitativa (por vezes, a proteção oferecida pelos bens e serviços sociais deixam a desejar em termos de qualidade – ensejando tendências perversas de focalização e privatização).

1.5. EVOLUÇÃO DO GASTO SOCIAL NOS ANOS 1990 E 2000

Mesmo com recursos insuficientes para implementar as inovações da CF de 1988, é preciso ressaltar que o gasto social do Estado brasileiro ampliou-se entre a metade dos anos 1990 e 2000¹ – ainda que descontínua, de acordo com os diversos períodos.²

Durante o período 1995-1998, o gasto social federal (GSF) cresceu a uma taxa média anual de 6,2%, passando de R\$ 179,8 bilhões para R\$ 215,2 bilhões.³ Em termos *per capita*, esse crescimento foi mais modesto: 4,6% ao ano (a.a.) em média, indo de R\$ 1.131,71 em 1995 para R\$ 1.294,42 em 1998. Em alguma medida, a área social ganhou “importância” diante da macroeconomia, como mostra o crescimento da participação dos gastos sociais no PIB brasileiro no período – de 11,24% para 12,25%. A implantação progressiva de programas e ações na área social, tal como determinado pela CF, foi de grande relevância no

1 Período para o qual há informações minimamente confiáveis sobre gastos públicos no Brasil.

2 As informações sobre PIB, gastos e despesas apresentados nesta seção derivam de Castro, M. *et al. Gasto Social e Política Macroeconômica* (Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005). Brasília, Ipea, Texto para Discussão (no prelo).

3 Todos os valores expressos em reais de dezembro de 2006, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

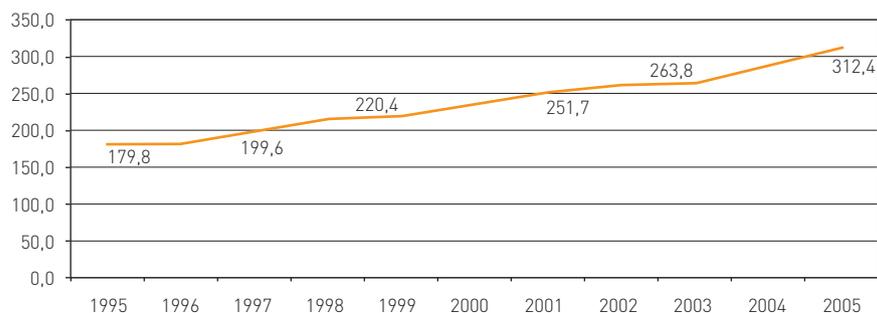
período. Pode-se citar como exemplo a previdência dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar, bem como o BPC para idosos e portadores de deficiências.

Ao longo do período 1999-2002, o aumento do GSF arrefeceu. Em valores totais, o GSF passou de R\$ 220,4 bilhões para R\$ 261,2 bilhões, o que significou uma variação média anual de 5,0%. Em valores *per capita*, o GSF foi de R\$ 1.306,05 para R\$ 1.480,80, com uma variação de 3,4% a.a. Esse arrefecimento explica-se pela instabilidade macroeconômica do período, resultante da crise da política de estabilização monetária vigente. Essa crise aumentou o gasto financeiro no conjunto de despesas do Estado, diminuindo as possibilidades de expansão do gasto social. Dessa forma, a participação deste último no PIB aumentou de forma modesta, entre 1999 e 2002.

No período 2003-2005, o GSF voltou a crescer a um ritmo mais acelerado: 6,2% médios anuais, passando de R\$ 263,8 bilhões para R\$ 312,4 bilhões. Em termos *per capita* também ocorreu um crescimento de 4,7% a cada ano, passando de R\$ 1.473,86 em 2003 para R\$ 1.696,13 em 2005. Apesar disso, não se verificou aí um movimento idêntico ao de 1995-1998, quando a área social ganhou maior “importância” diante da macroeconomia. A participação do gasto social no PIB do país cresceu de modo menos expressivo (de 12,95% para 13,82%). A explicação estaria na manutenção, pelo governo, da “essência” da política de estabilização herdada do final do período 1999-2002. Ao provocar um maior crescimento do gasto financeiro, tal política reduziu as chances de ampliação substancial do gasto social – que, não obstante, até conseguiu se expandir em certas áreas (como a assistência – que passou a proteger um contingente maior da população brasileira), mas não em todas as áreas da política social.

Gráfico 1 – Evolução do Gasto Social Federal

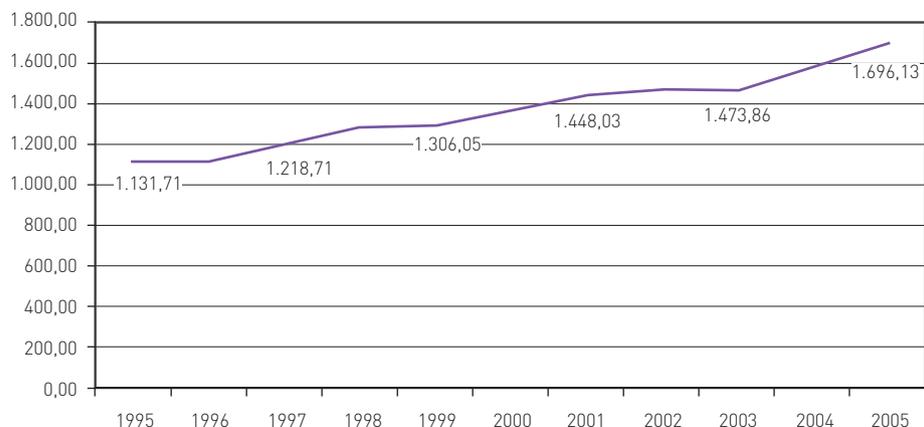
(Em R\$ bilhões de dez. 2006, IPCA/IBGE)



Fonte: Ipea/Disoc.

Gráfico 2 – Evolução do Gasto Social Federal per capita

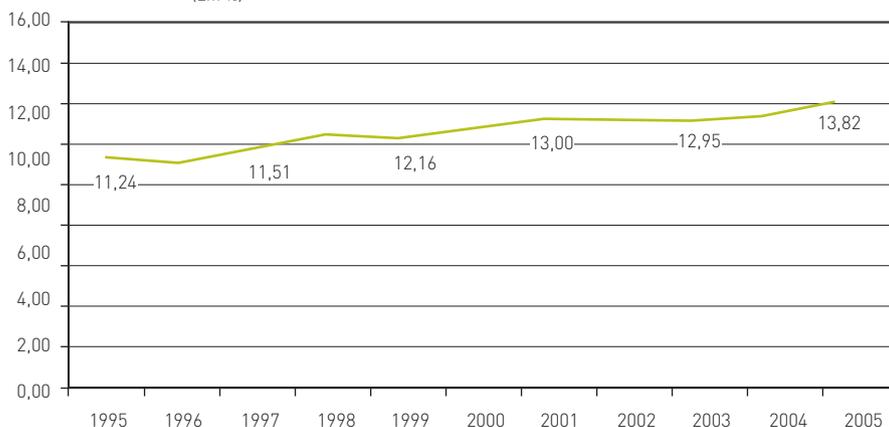
(Em R\$ de dez. 2006, IPCA/IBGE)



Fonte: Ipea/Disoc.

Gráfico 3 – Evolução da Participação do Gasto Social Federal no PIB

(Em %)



Fonte: Ipea/Disoc.

Alguns traços comuns desses três períodos devem ser destacados. Um primeiro foi o reduzido crescimento do PIB. Por contingências várias, a política de estabilização monetária inaugurada em 1994 passou por diversas mudanças em seus fundamentos. Durante o período 1995-1998 e o início do período 1999-2002, elas incluíam: câmbio valorizado, abertura comercial, restrição fiscal e juros elevados. No final do período 1999-2002 e início do período 2003-2005, alteraram-se para: metas de inflação, abertura comercial e juros elevados.

Um dos fundamentos que permaneceu como componente da política de estabilização foi a taxa de juros que, em seus níveis extremamente elevados,

ajudou a reduzir as possibilidades de crescimento do produto. Entre 1995 e 1999, a variação anual do PIB brasileiro foi de somente 2,0% em média. No período 2000-2003, 2,4%. Apenas de 2004 em diante é que essa taxa de variação do PIB alcançou patamares mais razoáveis: 4,5% a.a. em média.⁴ Para a área social, especificamente, as conseqüências do pífio crescimento do produto foram duas: por um lado, aumentaram as demandas sociais da população (por exemplo, a degradação do mercado de trabalho); por outro, os recursos das políticas sociais (necessários para lidar com essas novas demandas) não aumentaram na proporção inicialmente prevista pela CF de 1988.

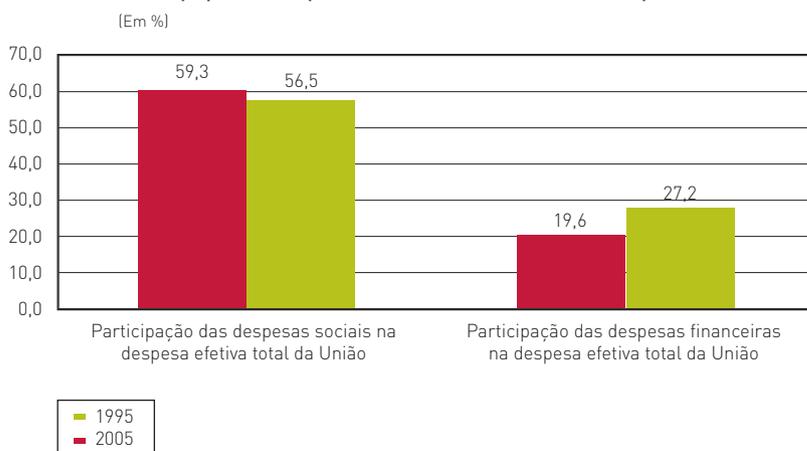
Outro traço comum aos períodos estudados foi o aumento da arrecadação de tributos federais, destinados à ampliação dos gastos sociais e (cada vez mais) à expansão dos gastos financeiros. Tomando-se a despesa efetiva total da União como parâmetro de comparação, verifica-se que a despesa federal com a implementação das políticas sociais diminuiu de 59,3% em 1995 para 56,5% em 2005 (apesar do aumento, absoluto e relativo, verificado anteriormente); enquanto a despesa financeira aumentou de 19,6% para 27,2%. A razão deste aumento esteve na utilização de juros elevados como um fundamento da política de estabilização monetária desde 1994 – mais e mais recursos foram direcionados à contínua tentativa de reequilíbrio da dívida pública federal. Ressalte-se que tais recursos originaram-se não da compressão de outros tipos de despesas da União, mas sim da maior arrecadação de tributos federais. Os tributos que aí se destacaram foram as contribuições sociais que a CF de 1988 havia originalmente destinado à ampliação das políticas sociais – como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins), a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), além da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), criada *a posteriori*. Como já citado, o mecanismo que permitiu o financiamento de despesas financeiras com recursos que deveriam financiar as despesas sociais foi a chamada “desvinculação”, imposta sucessivamente por meio do FSE, do FEF e da DRU.

Por fim, outro traço comum aos períodos analisados – e que resultou dos traços anteriormente destacados – foi a universalização restrita das políticas sociais no Brasil. Mesmo em um cenário de reduzido incremento do PIB, a maior arrecadação de tributos possibilitou o crescimento do gasto social, mas não a

⁴ Estimando-se o crescimento de 5,21% do PIB no ano de 2007 – conforme o Boletim *Focus* do Banco Central do Brasil (BCB) divulgado em 14 de janeiro de 2008.

ponto de viabilizar (na íntegra) o amplo leque de proteções previsto na CF de 1988. Na verdade, ao longo dos anos 1990 e 2000, a concorrência do gasto social com o financeiro (quase sempre em detrimento do primeiro) propiciou uma universalização restrita das proteções – seja do ponto de vista quantitativo (há grupos que continuam a descoberto, como os trabalhadores por conta própria das áreas urbanas, que não contam com um efetivo amparo previdenciário) ou qualitativo (há bens e serviços com problemas de qualidade, como evidenciam, por vezes, as áreas de educação e saúde). Isso significa que, apesar de todo o avanço da política social brasileira pós-1988 (que se mostrou capaz de constituir um dos mais completos sistemas de proteção de que se tem notícia no hemisfério sul do planeta), ainda há que avançar mais nos próximos anos. Para tanto (e na linha do que preconizou originalmente a CF), os recursos destinados ao gasto social devem crescer no Brasil – incorporando, por exemplo, aqueles que são imprópriamente desviados para o gasto financeiro, por meio da DRU.

Gráfico 4 – Participação de Despesas Sociais e Financeiras na Despesa Efetiva Total da União



Fonte: Ipea/Disoc.

1.6. DINÂMICA DE ALGUMAS ÁREAS SOCIAIS EM 1990 E 2000

É importante traçar as linhas gerais da implementação da política social brasileira em algumas áreas específicas, mesmo que de maneira resumida. Iniciando pela *seguridade social*, cabe lembrar que a CF de 1988 atribuía grande importância à estruturação desta área. Reunindo a saúde, a previdência e a assistência social, a seguridade deveria contar com a gestão unificada (realizada por um ministério da seguridade social), acompanhada por um conselho paritário

(um conselho de seguridade, com a participação do Estado e da sociedade civil organizada) e com recursos próprios (originários de um orçamento da seguridade – autônomo em relação ao orçamento fiscal e de investimentos das estatais). Desse conjunto, pode-se afirmar que apenas o orçamento é uma realidade hoje – embora tal afirmação deva ser relativizada (afinal, ele existe mais como artifício de contabilidade pública do que como um mecanismo de financiamento, destinado a garantir efetividade aos programas e ações da seguridade). Quanto ao papel de mecanismo de financiamento, que deveria ser desempenhado pelo orçamento da seguridade, destaca-se ainda que a saúde, a previdência e a assistência social dependeram cada vez mais das contribuições sociais ao longo das décadas de 1990 e 2000 (os demais tributos – como os impostos – perderam a relevância que possuíam na estrutura de financiamento dessas áreas). Ademais, é preciso lembrar que, nesse período, parcela significativa das contribuições foi desviada para o financiamento de gastos financeiros (por meio do FSE, do FEF e da DRU), em vez de se destinar aos gastos sociais.

Essa questão do financiamento é relevante para a área de *previdência social*, que depende principalmente da contribuição sobre a folha de salários, paga por empregados e empregadores. Ao menos no que concerne ao regime geral, a previdência expandiu-se desde o início dos anos 1990. Além dos empregados e outros contribuintes urbanos, ela passou a atender os trabalhadores rurais em regime de economia familiar.⁵ Isso significou a ampliação da população protegida, de 35,8 milhões em 1995 para 47,1 milhões em 2005 – um incremento de 31,6% no número de trabalhadores diretamente amparados contra riscos previdenciários – ou 55,6% da população economicamente ativa (PEA) brasileira. Essa expansão teve em sua base não apenas a contribuição sobre a folha de salários, mas também outras contribuições sociais, tal como originalmente previsto pela Constituição. Em 2005, a previdência demandou gastos federais de R\$ 158,4 bilhões – ou 7,0% do PIB nacional.⁶ No entanto, nesse ano, 37,6 milhões de trabalhadores não estavam amparados contra riscos laborais (o que representava 44,4% da PEA). Esse contingente era formado por desempregados urbanos e rurais, bem como trabalhadores autônomos, empregados sem carteira e empregadores urbanos que não contribuía para o regime geral. A inclusão de todos esses trabalhadores na previdência social é um desafio importante, que demanda uma discussão da

5 Vale lembrar que, desde o início dos anos 1970, a previdência social já protegia os empregados rurais (mas não os trabalhadores em regime de economia familiar).

6 As informações sobre gastos federais e PIB desta seção estão em Castro *et al.* (2008).

estrutura de financiamento da área (envolvendo inclusive um debate da DRU, que atualmente desvia um montante não desprezível de recursos).

A área de *assistência social* também se ressentiu da insuficiência de recursos para a ampliação da proteção. Apesar de a Constituição ter definido que a assistência não deveria se restringir às parcelas caracterizadas pela estrita insuficiência de renda – que demandam, na maioria das vezes, transferências diretas de recursos. Mas também deveria levar em consideração grupos marcados por vulnerabilidades (decorrentes de idade, maternidade, deficiências e outras condições) – que exigem a prestação de serviços de múltiplas espécies. Seja como for, dada sua dimensão no Brasil, a pobreza (compreendida enquanto insuficiência de rendimentos) permaneceu como um ponto fundamental de atenção da assistência social. Nesse sentido, ao longo dos anos 1990 e 2000, um conjunto de programas e ações foi implementado, expandindo a proteção da população. Por um lado, estiveram os benefícios não-contributivos de prestação continuada (BPC), para os idosos e os portadores de deficiências em situação de extrema pobreza. O número de benefícios passou de aproximadamente 350 mil em 1996 para 2,3 milhões em 2005 – um crescimento de quase sete vezes em dez anos. Por outro lado, os benefícios do Programa Bolsa Família (PBF) foram direcionados à população em condições de pobreza extrema. Esse programa surgiu em 2003, por meio da unificação de outras iniciativas de transferência direta de renda, e alcançou 11,1 milhões de famílias em 2006 – o que significou aproximadamente 53,6 milhões de pessoas (com grande proporção de crianças e adolescentes). Tal conjunto de iniciativas fez com que o gasto federal em assistência multiplicasse por 15 entre 1995 e 2005 (atingindo R\$ 18,8 bilhões nesse último ano – ou 0,83% do PIB brasileiro). De qualquer modo, não obstante o crescimento importante (e meritório) desse gasto, estima-se que hoje ainda haja 20,3 milhões de pessoas vivendo em condições de extrema pobreza em todo o Brasil.⁷ Isso é uma indicação de que há necessidade de ampliação/aprimoramento de programas e ações de assistência (entre outras áreas) – o que supõe, certamente, uma discussão da sua estrutura de financiamento (incluindo o debate da DRU, que drena recursos que seriam valiosos no combate à pobreza).

7 A referência deste número é a população brasileira que sobrevive com rendimentos mensais domiciliares *per capita* de até 1/4 de salário mínimo (SM), de acordo com os microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad) do IBGE de 2006. Com alguma probabilidade, parcela desse contingente populacional já é beneficiária de programas e ações de transferência de renda da assistência social. O que pode ocorrer, neste caso, é que os valores transferidos sejam insuficientes para situar esse contingente acima da citada linha de extrema pobreza.

Na área de *trabalho e renda*, é necessário lembrar que a dinâmica do PIB deixou muito a desejar na década de 1990, bem como no início da atual. Isso resultou em um lento aumento da ocupação (especialmente da formalizada), um acelerado crescimento do desemprego (e de sua duração) e uma diminuição dos rendimentos do trabalho (enquanto média e também massa). Conseqüentemente, aumentaram as demandas dos trabalhadores por proteção social, ao mesmo tempo em que pioraram as condições de acesso a tal proteção – a área laboral é dependente de contribuições prévias. Em termos relativos, menos trabalhadores passaram a contribuir (e com menores valores) para os programas e ações e, simultaneamente, um menor número acessou seus benefícios. No caso do seguro-desemprego – a principal iniciativa na área laboral brasileira em termos de recursos –, o número de trabalhadores beneficiados passou de 4,8 milhões em 1995 para 5,6 milhões em 2005 (um incremento de 16,7% – muito abaixo do incremento do desemprego aberto, de 58,6%). A taxa média de cobertura restringiu-se a 64,7%, enquanto a taxa média de reposição da remuneração atingiu apenas 53,5%.⁸ Ademais, a duração do seguro-desemprego não acompanhou, no período, o aumento da duração do desemprego (nas grandes áreas metropolitanas, este tempo dobrou no caso do desemprego aberto e triplicou no caso do desemprego oculto). Ou seja, mesmo dentro do mercado formal de trabalho, o seguro-desemprego ainda representa uma proteção limitada para os trabalhadores – o que dirá para o mercado de trabalho como um conjunto (incluindo os trabalhadores informais – empregados sem registro ou por conta própria, que não contribuem para as políticas sociais, trabalhadores sem remuneração etc.). Assim, há necessidade de ampliação/aprimoramento de programas e ações laborais, o que exige, mais uma vez, uma discussão acerca da estrutura de financiamento da área (incluindo a DRU). Em paralelo, há necessidade de um debate sobre o papel dos fundos públicos na dinamização da economia e do mercado de trabalho no país. Neste sentido, particularmente relevante é o papel dos fundos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – como, por exemplo, uma parcela expressiva do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que pode ser direcionada para investimentos capazes de catalisar a expansão da ocupação e da renda. Com isso, diminuiria a excessiva (e, em alguma medida, indevida) pressão sobre programas e ações laborais, pois se reduziriam as demandas por proteção dos trabalhadores brasileiros.

⁸ A taxa de cobertura é a proporção entre o número de trabalhadores segurados e o número de trabalhadores demitidos sem justa-causa (que é o tipo de demissão que, via de regra, permite o acesso ao seguro-desemprego). Já a taxa de reposição é a proporção entre o valor médio do benefício de seguro-desemprego e o valor médio da remuneração dos trabalhadores no momento de sua demissão.

Por fim, dada a sua importância dentro da política social estruturada a partir da CF de 1988, as áreas de *saúde e educação* serão analisadas detalhadamente nas seções a seguir.

2. SAÚDE

2.1. INTRODUÇÃO

A importância social, econômica e política da saúde é, no Brasil, cada vez mais evidente. O valor social atribuído a essa questão é confirmado por pesquisas de opinião que colocam a saúde como o maior problema enfrentado no dia-a-dia, segundo 24,2% da população, seguido pelo desemprego (22,8%), situação financeira (15,9%), violência (14%) (CONASS, 2003). Ou, ainda, como o pior dos problemas nacionais, junto com a violência, de acordo com 21% dos brasileiros (DATAFOLHA, 2007, *apud* SINMED-MG, 2007).

A relevância econômica da saúde se expressa na presença do setor na economia como um todo, nos gastos dos três níveis de governo e no balanço de pagamentos. A participação na economia já é superior a 7% do PIB. No orçamento público global (federal, estadual e municipal) o gasto com saúde só é superado por previdência e educação. No âmbito federal é ultrapassado apenas pelas despesas previdenciárias. No balanço de pagamentos, por sua vez, somente a importação de fármacos e medicamentos – sem incluir, portanto, equipamentos e outras tecnologias de ponta do setor –, tem apresentado um déficit superior a US\$ 3,5 bilhões nos últimos anos (GADELHA, 2008).⁹ Além disso, a saúde é o quarto item de gasto de consumo entre as famílias brasileiras precedido por alimentação, habitação e transporte, embora a dimensão percentual da participação de cada item varie segundo a renda.¹⁰

A importância política pode ser medida pelo tamanho da “bancada da saúde” no Congresso Nacional. Na legislatura atual, cerca de 260 parlamentares

⁹ Estimativas apresentadas por Gadelha (2008).

¹⁰ No caso da saúde, a participação relativa na renda familiar cresce à medida que a renda aumenta. É de 5% entre os 10% mais pobres e de 10% da renda entre os 10% mais ricos.

(JORNAL DO CFO, 2007) de diferentes partidos e posições ideológicas compõem a Frente Parlamentar pela Saúde (FPS).¹¹

Nos termos da CF de 1988, saúde é direito do cidadão brasileiro, assegurado por políticas sociais e econômicas e pelo acesso universal e igualitário aos serviços de saúde (artigo 196). Ao mesmo tempo, a CF determina que é dever do Estado garantir o exercício desse direito (artigo 196), por força de sua responsabilidade tanto no campo específico das ações e serviços públicos de saúde, exercida por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), como, no âmbito geral, ao promover o desenvolvimento social e atuar sobre os determinantes das condições de saúde. Embora livres à iniciativa privada (artigo 199 *caput*), as ações e serviços de saúde são de “relevância pública”, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle (CF, artigo 197).

A seção 2.2 discute as condições de saúde coletiva e seus determinantes, com destaque para as mudanças verificadas nas últimas décadas no perfil epidemiológico da população. A seção 2.3 discorre sobre o sistema de saúde brasileiro, elencando algumas características básicas do seu desenvolvimento e as principais inovações trazidas pela CF de 1988, enquanto a seção 2.4 é dedicada ao papel do Estado na área da saúde como agente financiador, regulador e provedor de serviços de saúde. Considerações finais compõem a seção 2.5.

2.2. NÍVEL DE SAÚDE E SEUS DETERMINANTES

2.2.1. Considerações gerais

A melhoria do nível de saúde de uma população depende de inúmeros fatores. O acesso a bens e serviços de saúde é um deles. Mas, tão ou mais relevantes, sob a ótica coletiva, são os chamados determinantes socioestruturais relacionados ao padrão de desenvolvimento, entre os quais o grau de educação da sociedade, a renda e sua distribuição, e as condições ambientais, sobretudo as de saneamento básico. O nível de saúde da população é também influenciado

11 Um outro indicador do crescimento da importância política do tema está na Conferência Nacional de Saúde (CNS). Até 1986, esse fórum era exclusivamente técnico. A partir de 1990 passou a ter a participação paritária da sociedade civil, o mesmo acontecendo com os eventos similares estaduais e municipais. A última CNS (XII), realizada em novembro de 2007, contou com mais de 3 mil delegados.

por fatores comportamentais responsáveis pelo estilo de vida das pessoas, que pode ser mais ou menos saudável, afora as características individuais como idade, sexo, hereditariedade, raça/cor, fatores, que, ao contrário dos anteriores, estão fora do alcance de políticas públicas.

A saúde de uma população costuma ser medida pela sua ausência. Embora existam indicadores *positivos*, como a esperança de vida, paradoxalmente, as ferramentas mais utilizadas estão no seu oposto – a morte e a doença – medidas pelos coeficientes e taxas de mortalidade e morbidade.

A esperança de vida ao nascer¹² tem aumentado no mundo inteiro ao longo do tempo. No Brasil era ligeiramente inferior a 55 anos na primeira metade dos anos 1960, chegando a 72,3 anos em 2005 (IBGE). Países desenvolvidos já tinham alcançado esse nível de longevidade meio século antes, quando norteamericanos e dinamarqueses, por exemplo, já viviam, em média, 70,9 e 72 anos, respectivamente (BRASIL/EPEA, 1966). Mesmo quando o Brasil é confrontado com países com os quais tenha alguma relação, nem que seja de proximidade geográfica, a situação brasileira, de modo geral, ainda é desconfortável. Em 2003, na Argentina a esperança de vida era de 74 anos, no Chile, de 77 anos e no Uruguai, de 75 anos.

Há, contudo, diferenças significativas nesse indicador. Tanto entre sexos, consideradas naturais dentro de certos limites, como entre regiões e segmentos socioeconômicos, casos em que as desigualdades se tornam iníquas. As mulheres, como regra universal, têm vida mais longa (71 anos) do que os homens (67 anos). A esperança de vida entre os brasileiros ultrapassou os 70 anos na virada do milênio, marca atingida pela região Sul no começo dos anos 1990. Estimativas para 2005 apontam que apenas o Nordeste não alcançou o mesmo patamar, embora seja a região que apresente a melhor evolução desde 1991: 62,8 anos em 1991 para 69 anos em 2005.

2.2.2. A mortalidade infantil

Enquanto a esperança de vida é o mais conhecido dos indicadores *positivos* da situação de saúde coletiva, entre os *negativos* a Taxa de Mortalidade Infantil (TMI) é, universalmente, um dos mais utilizados.

12 Número de anos de vida esperados para um recém-nascido, mantido o padrão de mortalidade existente na população residente, em determinado espaço geográfico, no ano considerado (BRASIL/IDB, 2006).

No Brasil, em meados dos anos 1960, a TMI era de 112 óbitos em cada mil crianças nascidas vivas (BRASIL/EPEA, 1966). Dados de 2005 indicam 21 – 1/1.000 – taxa próxima à da Inglaterra (21 – 8/1.000) no início dos anos 1960, quando Holanda e Suécia já tinham alcançado uma TMI em torno de 16/1.000 (BRASIL/EPEA, 1966). Taxas menores de 10/1.000 são comuns em países ricos, embora sejam encontradas em países latino-americanos como Cuba, Chile e Costa Rica.

A TMI no Brasil decresceu 37,4% entre 1996 e 2005, quando caiu de 33,7 por mil nascidos vivos para 21,1 por mil. A região Nordeste foi a que apresentou o declínio mais significativo (40,7%). Apesar dessa redução no risco de morte entre as crianças de menos de um ano de idade, persistem intensos contrastes regionais e interestaduais, dada a conhecida correlação entre saúde e desenvolvimento econômico: na região Nordeste, em 2005, a TMI (25,5 por mil) era 1,85 vez superior à da região Sul (13,8 por mil) – Departamento de Informática do SUS (Datasus)/ Secretaria Executiva (SE)/Ministério da Saúde (MS) e Indicadores e Dados Básicos para Saúde (IDB). A elevação dos níveis de educação geral da população constitui fator fundamental para o decréscimo da taxa de mortalidade na infância. Segundo estimativas do IBGE com base na Pnad de 2004, “a taxa de mortalidade infantil em crianças cujas mães tinham menos de três anos de estudo era 1,3 vez mais elevada do que as com oito anos ou mais de escolaridade” (IPEA, 2007).

Inúmeros fatores têm contribuído para a queda da mortalidade infantil. Entre os de ordem geral estão: *a*) tendência de queda da fecundidade (em 1940 cada mulher tinha, em média, 6,2 filhos – esse número, a partir de 2000, é inferior a 2,3 em média); *b*) aumento da escolaridade das mães; e *c*) melhoria das condições ambientais (saneamento básico, principalmente água) e nutricionais – estas últimas fortemente influenciadas pelas políticas de complementação de renda. Os fatores específicos incluem o aumento da cobertura da atenção básica, a ampliação da cobertura vacinal, inclusive com a incorporação de novas vacinas ao esquema básico, a extensão do período de aleitamento materno exclusivo, a utilização da Terapia de Reidratação Oral (TRO) e o monitoramento do crescimento e desenvolvimento das crianças. Esses seis elementos estão, direta ou indiretamente, associados à estratégia Saúde da Família, iniciada na segunda metade da década de 1990.¹³

13 Estudo produzido pelo Ministério da Saúde (MACINKO; GUANAIS; MARINHO, 2006) mostra que o Programa Saúde da Família (PSF) teve impacto significativo na queda da mortalidade infantil no Brasil. A cobertura média do PSF, nos municípios estudados, em 2004, foi de 62,3%, em 2002 era de 54,8%. Segundo a mesma fonte, para cada 10% de aumento na cobertura do PSF, corresponde uma redução de 4,5% na taxa de mortalidade infantil. (BRASIL/ODM, 2007).

2.2.3. O novo perfil da mortalidade e da morbidade

À medida que uma proporção maior da população é capaz de sobreviver ao impacto das doenças transmissíveis, como decorrência do processo de desenvolvimento socioeconômico e do aumento da eficácia das ações de saúde pública, cresce de importância a mortalidade por doenças tais como câncer, infarto do miocárdio, acidentes vasculares cerebrais e diabetes.

Os cinco principais grupos de causas de morte na população em geral, conforme dados de 2004, têm sido os mesmos desde o início da década de 1990: doenças do aparelho circulatório (27,9%), neoplasias (13,7%), causas externas (12,4%), doenças do aparelho respiratório (10,0%) e doenças infecciosas e parasitárias (4,5%). Essa distribuição difere substancialmente da que prevalecia pelo menos até o fim da primeira metade do século XX, quando as doenças transmissíveis, então a principal causa de óbito na população como um todo, davam o traço predominante do perfil epidemiológico do Brasil.

O aumento das doenças crônicas e degenerativas em pessoas com mais de 60 anos não surpreende. Trata-se de fenômeno universal em países que controlaram, ou estão prestes a fazê-lo, as doenças típicas da pobreza e do subdesenvolvimento, como as infecciosas e as parasitárias. O inusitado no quadro sanitário nacional é o percentual, relativamente alto, de óbitos precoces em certa medida evitáveis, causado pelas doenças que seriam próprias de idades mais avançadas.

Doenças como neoplasias, diabetes e cardiovasculares ganharam novos recursos de diagnóstico e tratamento, ao mesmo tempo em que foi identificada grande parte dos fatores de risco que as envolvem, possibilitando assim a sua prevenção ou tratamento precoce. Não obstante, entre 1990 e 2004 a mortalidade específica por neoplasmas malignos em pessoas com menos de 50 anos de idade aumentou em todas as grandes regiões. Na média nacional, o indicador¹⁴ cresceu 16% ao passar de 13,15 para 16,58 óbitos por 100 mil habitantes. As doenças cardiovasculares tiveram comportamento similar no mesmo grupo etário, subindo 26% em média.

As chamadas *causas externas* respondem pela maior parte dos óbitos entre adolescentes e adultos jovens, afetando em graus diferentes homens e mulheres. Para os homens, em geral, é a segunda mais importante e equivalem a 18,3% do total de óbitos. Já entre as mulheres representam a quinta causa de

¹⁴ Óbitos por neoplasias malignas por 100 mil habitantes (maiores de 50 anos).

mortalidade¹⁵ (BRASIL/MINISTÉRIO DA SAÚDE/SVS/DASS, 2005). Esse grupo de causas é responsável, a cada ano, pela morte de cerca de 125 mil pessoas no país (127.400, em 2004). Mais do dobro (2,7 vezes), portanto, do que a mortalidade por doenças infecto-contagiosas (46.067 óbitos no mesmo ano), conforme o Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Datasus. Nos anos 1960, a situação era diametralmente oposta: a mortalidade por doenças transmissíveis superava em 6,5 vezes a decorrente de acidentes, suicídios e homicídios (BRASIL/EPEA, 1966).

No campo das doenças crônicas não-transmissíveis, o conhecimento da distribuição dos seus fatores de risco é fundamental, principalmente os de natureza comportamental, como dieta, sedentarismo, uso do tabaco, do álcool e de outras drogas, pois é sobre esses fatores que a ação pública pode ser mais efetiva. No Brasil, o esforço para levar informação sobre fatores de risco à população em geral, e aos grupos mais vulneráveis em particular, tem se feito presente, mas ainda é insuficiente.

Embora essencial, a informação, por si só, não é suficiente se não gerar mudanças comportamentais positivas. Mesmo quando produz as mudanças desejadas no estilo de vida do público-alvo e contribui para diminuir a incidência da doença, os casos não evitados nem sempre encontram o atendimento adequado que necessitam. Esse paradoxo está presente, por exemplo, nos milhares de amputados a cada ano devido ao diabetes. Estudo multicêntrico promovido pelo MS publicado em 2006 (*apud The Review of Diabetic Studies*) mostra que apenas 58,2% dos 2.230 diabéticos de oito cidades brasileiras tiveram o pé examinado no ano anterior à pesquisa. Menos da metade (46,9%) realizou exame oftalmológico, fundamental na prevenção da cegueira, um dos efeitos adversos da moléstia.

No caso brasileiro, as doenças infecciosas e parasitárias podem ser agrupadas em cinco categorias, conforme sua inserção no cenário epidemiológico interno: *a) as erradicadas*, como a varíola, a poliomielite e a febre amarela urbana; *b) as declinantes*, como sarampo, raiva humana, difteria, tétano e coqueluche, todas controláveis por imunização e doença de Chagas e hanseníase; *c) as persistentes*, entre as quais, malária, tuberculose, hepatites virais (especialmente B e C), leptospirose, meningites, leishmaniose e febre amarela silvestre; *d) as emergentes*, doenças que surgiram ou foram identificadas nas duas últimas décadas do século XX, como a Aids, a partir de 1980, e a hantavirose, uma antroponose diagnosticada pela primeira vez no continente americano em 1993; e *e) as*

15 Em 2003, corresponderam a 4,7% do total; 32% foram causados por acidentes de transporte e 19,9% por agressões. Destes, 53,6% foram decorrentes do uso de arma de fogo.

reemergentes, doenças controladas no passado mas que voltaram a representar problema de saúde pública, como a dengue, a partir de 1982, e o cólera com um pico epidêmico de 60 mil casos em 1993, em populações de áreas com fortes deficiências de saneamento básico (FINKELMAN, 2002, *op. cit.*).

O controle de doenças transmissíveis importantes, para as quais ainda não há tecnologia vacinal, depende de outras ações, inclusive de combate a vetores. A malária, por exemplo, concentrada na Amazônia, tem tido uma evolução irregular. Em 2006, o número de casos foi de 540 mil com 43 óbitos. A letalidade (porcentagem de óbitos em relação ao total de casos), entretanto, está em queda, como decorrência, entre outros fatores, da melhoria no acesso dos doentes ao tratamento oportuno.

A dengue ressurgiu no Brasil, em 1982, em razão do processo de circulação viral e da infestação pelo *Aedes aegypti*. A extensão da epidemia é grande, pois atinge hoje quase todos os estados, principalmente nos meses quentes e úmidos. Seu controle é problemático, requerendo, além da ação coordenada (intersetorial e entre níveis de governo) e tempestiva do Poder Público, a indispensável colaboração da população. Embora seja relativamente simples e sem maiores custos, essa colaboração nem sempre acontece na escala necessária, pois exige mudanças comportamentais.

A tuberculose, outra importante doença transmissível, está historicamente associada à pobreza, à desigualdade social, às más condições de vida e habitação e, mais recentemente, à Aids. A taxa de incidência (número de casos novos por 100 mil habitantes) aumentou entre 2000 e 2003, e desde então vem decrescendo. Em 2005, a incidência esteve ao redor de 40/100 mil habitantes.

Entre as doenças emergentes a Aids é a mais importante. No Brasil, o primeiro caso da doença foi notificado em 1980. A partir desse ano, o número de casos aumentou constantemente até 1998. Desde então, a mortalidade decaiu, por força do tratamento com anti-retrovirais, e a taxa anual de incidência não apresentou mudanças significativas. Não obstante, a magnitude social e econômica do problema não pode ser negligenciada.

2.3. O SISTEMA DE SERVIÇOS DE SAÚDE NO BRASIL

2.3.1. Antecedentes

O sistema brasileiro de serviços de saúde, nas suas origens hegemonicamente privado, ancorado na medicina liberal e na filantropia, evoluiu, a partir

da criação do seguro social na segunda década do século XX, para um modelo no qual a saúde passou a ser um direito inerente à cidadania e garantido pelo Estado (CF, artigo 196).

Antes disso, com o aumento da oferta de bens e serviços de saúde, sobretudo a partir dos anos 1960, o perfil do sistema de saúde brasileiro tornou-se mais nítido, sobressaindo em quatro aspectos: exclusão, segmentação, hegemonia privada na oferta, e ênfase em ações de recuperação da saúde.

A exclusão, porque o crescimento da assistência médica após a criação do seguro social em 1923 se deu mediante a incorporação gradual de categorias profissionais do mercado de trabalho formal urbano, ignorando o resto da população. Essa característica começou a ser atenuada na década de 1960 mediante a implementação de sucessivas políticas públicas que estendiam a assistência médica previdenciária, ainda que de forma restrita, aos grupos desprotegidos.¹⁶ A partir de 1988, com a criação do SUS¹⁷, todos os brasileiros, independentemente de sua vinculação ao sistema previdenciário, passaram a ter direito ao atendimento à saúde.

A segmentação, por sua vez, ocorria em duas vertentes: a institucional e a de clientela. A primeira, em virtude da histórica vinculação da assistência médico-hospitalar ao sistema previdenciário e das funções de saúde pública (particularmente o controle de doenças transmissíveis) ao MS (diretamente ou por meio das secretarias estaduais e municipais de saúde). A segunda – segmentação de clientela – decorria da existência de cinco categorias de pacientes, cada uma com “direitos” específicos e, por isso, recebendo serviços com diferentes padrões de qualidade: *a*) os denominados, segundo o jargão setorial, pacientes “*particulares*”, ou seja, aqueles com vontade e capacidade para pagar diretamente (*out of pocket*) os serviços providos pelo mercado; *b*) os portadores de algum plano ou seguro de saúde, aqui incluídos os servidores públicos; *c*) os previdenciários urbanos; *d*) os previdenciários rurais; e *e*) o resto da população dependente da filantropia e de uma rede pública de pequeno porte e baixa diversificação.

16 Nesse sentido, foram importantes tanto a extensão da assistência médica aos trabalhadores rurais por intermédio do Fundo de Assistência ao Trabalhador Rural (Funrural), como, a partir de 1974, a ampliação para toda a população da assistência médica da previdência social, em casos de emergência.

17 Imediatamente antes do SUS, a estratégia das Ações Integradas de Saúde (AIS) e o desenvolvimento de Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde (SUDS) – inclusive com o apoio de recursos financeiros da previdência social – já procuravam atender, sem discriminação, toda a população.

A hegemonia privada na oferta de serviços médico-hospitalares e a ênfase na recuperação da saúde, uma constante ao longo da história do país, foram robustecidas a partir de 1974 graças à sinergia entre os financiamentos subsidiados do Fundo de Assistência Social (FAS) da Caixa Econômica Federal (CEF) para ampliar e modernizar a rede privada e a garantia de mercado proporcionada pelos contratos previdenciários de compra de serviços. No país como um todo, em que pesem o crescimento da rede pública e a queda em número dos leitos hospitalares privados desde 1984, o setor privado permanece majoritário. Em 2005, do total de leitos existentes no país, 66,4% eram privados.

2.3.2. Inovações constitucionais de 1988

A CF de 1988 deu à saúde tratamento compatível com a importância crescente assumida pelo tema entre os valores da sociedade brasileira, sendo responsável pelas seguintes inovações:

- a) inclusão da saúde no conceito de seguridade social com a assistência social e a previdência;
- b) criação de novos tributos sob a forma de contribuições sociais (federais) vinculadas à seguridade social, em orçamento próprio;
- c) reconhecimento da saúde como direito inerente à cidadania, com o conseqüente dever do Estado na garantia desse direito; e
- d) instituição de um SUS tendo como princípios e diretrizes a universalidade, integralidade e igualdade na atenção; a descentralização com comando único em cada esfera de governo e a regionalização da rede de serviços, como forma de organização; e a participação popular como instrumento de controle da sociedade sobre o sistema.

Universalidade, integralidade e igualdade na atenção

Como valores sociais, o acesso universal e a integralidade e a igualdade na atenção refletem a opção da sociedade por um sistema de saúde típico de um Estado de bem-estar, em substituição a um sistema excludente e desigual que existia antes de 1988.

A universalidade é um dos predicados de sistemas organizados com base na solidariedade. Canadá, Suécia, Costa Rica e Reino Unido, entre outros países, são exemplos de sistemas assim estruturados (MENDES, 2006). Instituir sistemas

com base nesses valores significa organizá-los em função de necessidades e mediante subsídios cruzados: dos ricos para os pobres, dos jovens para os idosos, dos usuários mais freqüentes para os menos freqüentes, dos sãos para os doentes (EVANS, 1996; TITELMAN; UTHOFF; JIMÉNEZ, 2000, *apud* MENDES, 2006). Lord Beveridge, idealizador do sistema de saúde inglês, um dos mais conhecidos modelos de acesso universal, justificava o valor da universalidade ao expressar que serviços exclusivos para os pobres serão sempre serviços pobres.

A integralidade da assistência está definida no artigo 198 da Constituição (atendimento integral) e de forma mais explícita no artigo 7º da Lei nº 8.080/1990 como “o conjunto articulado e contínuo das ações e serviços preventivos e curativos, individuais e coletivos, exigidos para cada caso em todos os níveis de complexidade do sistema”. Estes dispositivos têm sido os principais fatores impedientes do sucesso de tentativas de restringir a abrangência dos serviços de atenção à saúde como instrumento de contenção de gastos.

O acesso igualitário às ações e aos serviços de saúde está previsto na CF (artigo 196) e a igualdade no atendimento, na Lei nº 8.080/1990 (artigo 7º, IV) ao tratar dos princípios e diretrizes para a organização do SUS, como “igualdade da assistência à saúde, sem preconceitos ou privilégios de qualquer espécie”. A palavra *equidade* só aparece no capítulo da seguridade social como um requisito para a forma de participação no seu custeio (CF, artigo 194, § único), ainda que preceito de atendimento igualitário possa expressar o princípio de equidade horizontal (igual atenção para igual necessidade).

Descentralização e participação social

A descentralização, outra das diretrizes constitucionais para organização do SUS, foi uma das áreas em que mais se avançou, a despeito dos obstáculos para sua consecução. As dificuldades em implantar essa diretriz estão relacionadas fundamentalmente: *a)* à diversidade de capacidade técnica, administrativa e financeira, particularmente no caso dos municípios, contra-indicando, portanto, soluções ou estratégias uniformes para todo o país¹⁸; e *b)* impossibilidade e até mesmo inadequação, do ponto de vista técnico e econômico, de a maioria dos municípios ter sistemas auto-suficientes.

¹⁸ Possivelmente, por essa razão, a municipalização não era a intenção inicial do legislador que, até o final do processo constituinte, pretendia atribuir às administrações locais apenas a responsabilidade sobre a atenção primária. Somente na última versão da Carta é que a competência municipal foi ampliada e assumiu sua forma definitiva: “prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento de saúde à população” (CF, artigo 30, VII).

A participação social (artigo 198, III), por sua vez, foi objeto de lei específica (Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990). Foram então institucionalizadas, em cada esfera de governo, duas instâncias participativas: a Conferência de Saúde e o Conselho de Saúde. Ambas já existiam muito antes do SUS. O que mudou com a Lei nº 8.142 foram, principalmente, *a*) a composição dos dois foros que passaram a incluir representação de usuários, “paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos” (Lei nº 8.142, artigo 1º, § 4º), *b*) a institucionalização desses colegiados nas três esferas de governo e *c*) o caráter deliberativo do Conselho de Saúde, que antes de 1990 era meramente consultivo.

2.4. O PAPEL DO ESTADO: FINANCIAMENTO, REGULAÇÃO E PROVISÃO

2.4.1. Por que o Estado?

Além de motivos de ordem institucional, política e social que podem respaldar, em cada país, a participação do Estado na área da saúde, há pelo menos três outras razões que justificam essa intervenção na provisão (direta ou indireta) de serviços, na regulação de diversos aspectos das atividades setoriais e no seu financiamento.

Em primeiro lugar, porque saúde contribui para melhores níveis de produtividade e bem-estar e os segmentos mais pobres da população nem sempre podem custear as ações e serviços para sua manutenção e, sobretudo, recuperação; algumas necessidades de saúde podem acarretar custos catastróficos até mesmo para as famílias de renda média alta. Segundo, porque ações e serviços de saúde são de *relevância pública* cabendo ao Poder Público dispor sobre sua regulamentação controle e fiscalização (CF, artigo 197); ademais algumas dessas ações são classificadas como bens públicos (vigilância sanitária e epidemiológica) ou produzem externalidades (vacinação, por exemplo). Por fim, a presença do Estado se justifica pela assimetria de informação e demais falhas presentes no mercado da saúde.

2.4.2. O Estado financiador

Introdução

O financiamento da saúde é objeto de preocupação universal. Nos países desenvolvidos, que já investem parcela considerável (e crescente) do seu PIB no setor, as atenções estão cada vez mais voltadas para a eficiência,

a efetividade e a equidade nos gastos, uma vez que o incremento nos dispêndios com serviços médico-assistenciais não redundam, necessariamente, em melhores condições de saúde, nem resolve, por si só, as iniquidades no acesso aos serviços. Nos países em desenvolvimento, por sua vez, além desses problemas, estão presentes outros, como a necessidade de estender cobertura assistencial a toda a população, de melhorar a qualidade dos serviços e atender ao financiamento setorial em concorrência com outras exigências de desenvolvimento social e econômico.

O gasto com saúde vem aumentando em quase todos os países. Representava 3% do PIB mundial em 1948. Passou para 8,7% do PIB em 2004 (PAHO, 2007). No período 1998-2003, a taxa média anual de crescimento dos gastos com saúde (5,71%) superou a taxa média de crescimento da economia mundial que foi de 3,63% (HSIAO, 2006).

De maneira geral, nos países desenvolvidos e em desenvolvimento, a maior parte do financiamento da saúde provém de fontes públicas e de recursos geridos por operadoras de planos e empresas de seguros privados. O desembolso direto, forma mais iníqua e excludente de financiamento é, paradoxalmente, maior nos países mais pobres (OMS, 2000). Nos países de renda alta as fontes administradas pelo setor público se responsabilizam, em média, por mais de 60% do gasto total, enquanto nos países de renda baixa a participação do setor público não chega a 25% do dispêndio total (SCHIEBER *et al*, 2006). Na América Latina e no Caribe a participação de recursos públicos é, em média, inferior a 50%.

De acordo com estimativas da OMS, o Brasil gastou cerca de 7,9% do PIB com saúde em 2005. Desse montante, o gasto privado (das famílias e das empresas) responde por 55,9% do gasto total e o desembolso no ato (*out-of-pocket*)¹⁹, isoladamente, atinge cerca de 30% do total (OMS, 2008). Ou seja, como parcela do PIB o país gasta valores próximos aos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), mas, ao contrário destes, no Brasil a participação do gasto público, como percentual do gasto total, é muito menor²⁰ (tabela 1).

19 O gasto privado normalmente é dividido em duas modalidades: a) direta ou desembolso no ato é aquele que ocorre no ato do consumo dos serviços ou que depende do consumo de serviços; e b) pré-pagamento é aquele feito antecipadamente como prêmio de um plano ou seguro de saúde independente do uso.

20 Entre os países da OCDE o gasto público corresponde, em média, a 70% do gasto total com saúde.

Tabela 1 – Gasto Total (público e privado) com Saúde em Relação ao PIB e Gasto Público em Relação ao Gasto Total com Saúde em Países Seleccionados (2005)		
Países	% do PIB	% do Gasto público
Alemanha	10,7	76,9
Austrália	8,8	67,0
Bélgica	9,6	71,4
Brasil	7,9	44,1
Canadá	9,7	70,3
Espanha	8,2	71,4
Estados Unidos	15,2	45,1
Inglaterra	8,2	87,1

Fonte: WHS (2008).

A comparação entre o gasto com saúde do Brasil e o nível alcançado em certos indicadores como expectativa de vida e mortalidade infantil coloca o Brasil em desvantagem em relação a outros países de renda média e da América Latina. Essas comparações, entretanto, devem ser analisadas com cautela, pois diversos fatores – grau de distribuição de renda, escolaridade das mães e saneamento básico, entre outros – influenciam os indicadores de saúde supramencionados (MEDICI, 2005; WORLD BANK, 2003).

Maior nível de gasto não redundante, isoladamente, em serviços de saúde mais eficientes, efetivos e equitativos. Na verdade, os modelos de financiamento e de organização dos serviços podem ter uma influência muito mais forte nos custos e nos resultados dos sistemas. O sistema americano, por exemplo, baseado fundamentalmente em seguros privados, despende, anualmente, 15% do PIB americano, mas os Estados Unidos têm a mais alta taxa de mortalidade infantil entre os países de renda alta e a mais baixa expectativa de vida (HSIAO, 2006). A Índia, cujo sistema é sustentado, basicamente, pelo pagamento no ato (*out-of-pocket*), gastou 4,8% do PIB com saúde em 2003, mas tem uma mortalidade infantil cinco vezes maior do que o Sri Lanka, país que despendeu 3,5% do PIB e têm serviços financiados, predominantemente, com recursos públicos (HSIAO, 2006).

O sistema de saúde do Brasil é pluralista, tanto em termos de segmentos de atenção à saúde, quanto de fontes de financiamento. Essa pluralidade se expressa nas quatro vias de acesso da população aos serviços de saúde: a) o SUS, de acesso universal,²¹ gratuito e financiado, exclusivamente, com recursos públicos (impostos

21 Atualmente, embora mais de 90% da população seja usuária do SUS, apenas 28,6% utilizam exclusivamente o sistema público, o que é pouco quando comparado com os percentuais de países com sistemas universais de saúde consolidados há mais tempo. Aqui, a maioria (61,5%) utiliza o SUS e outras modalidades (plano de saúde, pagamento direto). Os não usuários são 8,7% (CONASS, 2003).

e contribuições sociais); *b*) o segmento de planos e seguros privados de saúde, de vinculação eletiva, financiado com recursos das famílias e/ou dos empregadores; *c*) o segmento de atenção aos servidores públicos, civis e militares, de acesso restrito a essas clientelas, financiado com recursos públicos e dos próprios servidores, junto com o anterior formam os chamados sistemas de “clientela fechada”; e *d*) o segmento de provedores privados autônomos de saúde, de acesso direto mediante pagamento no ato (*out-of-pocket*) (RIBEIRO; PIOLA; SERVO, 2006).

Na prática, o financiamento público, de algum modo, se estende a todos esses segmentos. Em alguns de forma mais direta e preponderante. Em outros, de forma indireta e mais parcial, por meio da possibilidade de descontar sem limites os gastos com médicos, laboratórios, hospitais e planos de saúde no cálculo do imposto de renda devido ou através de outras isenções fiscais, como as conferidas às instituições filantrópicas que operam na área.

Mudanças recentes no financiamento público

A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 29, em 2000, conferiu maior estabilidade ao financiamento federal da saúde e propiciou alteração significativa na participação relativa dos estados e dos municípios no financiamento do SUS.²² Nos anos 1990, os recursos federais correspondiam a cerca de 73% do gasto público com saúde (BARROS; PIOLA; VIANNA, 1996). Em 2000, essa participação tinha decrescido para cerca de 60% (PIOLA; BIASOTO, 2001). Em 2005, a participação federal ficou em torno de 50%.

A EC nº 29, proporcionou um aumento nos recursos públicos destinados à saúde no período 2000-2005, tanto no volume total, como em valores *per capita*. Também cresceu o percentual do gasto do SUS em relação ao PIB.²³ As taxas de crescimento dos gastos com saúde nas três esferas de governo, contudo, não foram idênticas. Os recursos aplicados pelos estados e pelos municípios apresentaram taxas de crescimento maiores que as do governo federal.²⁴ O gasto *per capita* com ações e serviços públicos de saúde das três esferas de governo foi estimado em R\$ 405,00, em 2005. Esse dispêndio cresceu 33,3% entre 2000

22 A EC nº 29, de 2000, vinculou recursos para ações e serviços públicos de saúde nas três esferas de governo. Para a esfera federal a base foi o orçamento executado em 1999, mais 5%, para o ano 2000 e daí para frente seriam feitas correções com base no crescimento nominal do PIB. Para estados e municípios foram vinculados 12% e 15% da receita própria, respectivamente, partindo-se de um patamar de 7% em 2000. A própria emenda prevê a revisão/ confirmação dos critérios a cada cinco anos no máximo.

23 A despesa dos três níveis de governo com o SUS cresceu de 2,89% do PIB em 2000 para 3,47% em 2005.

24 Isso decorre, em parte do esforço maior exigido dos estados, Distrito Federal e municípios, pela EC nº 29.

e 2005, sendo que o gasto federal cresceu 11,12% e o gasto próprio de estados e municípios em torno de 66% (tabela 2).

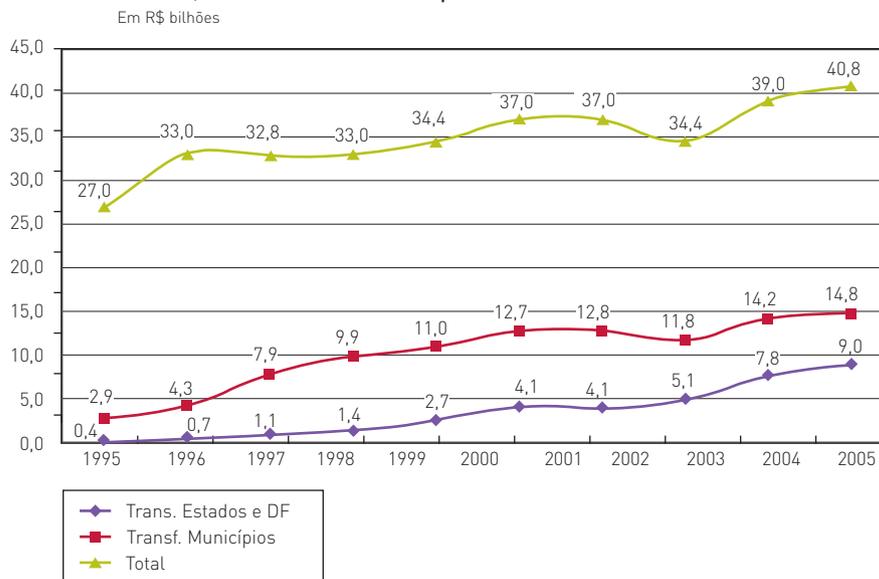
Tabela 2 – Despesa per capita com Ações e Serviços Públicos de Saúde por Nível de Governo (2000-2005). (Em R\$ mil)							
Nível de Governo	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Var %
União	181,49	184,77	185,12	175,07	195,14	201,68	11,12
Estadual	56,30	67,99	80,24	78,73	96,79	93,58	66,21
Municipal	65,92	76,34	89,84	87,45	97,67	109,40	65,95
TOTAL	303,71	329,10	355,19	341,25	389,59	404,66	33,24

Fonte: Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (Siops).
Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA Médio 2005.

Inovações na alocação de recursos federais

Alterações importantes ocorreram no perfil alocativo do gasto federal em saúde nos últimos anos. A primeira, decorrente do processo de descentralização, redundou em um aumento exponencial das transferências federais para estados, Distrito Federal e municípios e uma diminuição nas aplicações diretas do MS. Em 1996 foram transferidos para execução de estados e municípios recursos da ordem de R\$ 3,3 bilhões (12,2% do gasto total do MS). Em 2005 foram transferidos R\$ 23,8 bilhões (58,3% do gasto total).

Gráfico 5 – Evolução da Despesa Total do Ministério da Saúde e das Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios (1996 - 2005)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi)/Sistema Integrado de Dados Orçamentários (Sidor).
Elaboração: Ipea/Disoc.
Obs.: Valores deflacionados pelo IPCA-Médio 2005.

A segunda alteração decorreu da prioridade conferida à atenção básica. Com a criação do Piso de Atenção Básica (PAB) em 1996 e com a expansão do Programa Agentes Comunitários de Saúde (PACS) e do PSF, as alocações para a área de atenção básica quase triplicaram entre 1996 e 2004. Passaram de R\$ 2,4 bilhões em 1996 (8,9% do gasto total do MS) para R\$ 6,4 bilhões em 2005 (15,7% do gasto total do MS). Outra área que apresentou sensível crescimento na alocação de recursos foi a de distribuição de medicamentos. Entre 1995 e 2005 essa área apresentou um crescimento de quase 163%. As aplicações do MS passaram de R\$ 1,08 bilhão em 1995 para R\$ 2,84 bilhões em 2005 (a preços constantes).

Financiamento público da saúde: Perspectivas

A EC nº 29, desde sua aprovação, não ficou imune a controvérsias decorrentes de interpretações divergentes por parte do governo federal e dos governos estaduais e municipais a respeito de alguns de seus dispositivos. As divergências vão desde o tipo de gasto que pode ser considerado como sendo em *ações e serviços públicos de saúde*²⁵ para efeito de cumprimento da emenda, até questões não menos cruciais como a forma de participação federal no financiamento e os critérios de rateio dos recursos da União para o Distrito Federal, estados e municípios e dos estados para seus municípios.

Desde 2003 tramitam no Congresso Nacional propostas de regulamentação da emenda. Todas essas propostas, além de procurarem resolver os principais problemas que têm gerado debates a respeito do cumprimento ou não da emenda, também buscam o aumento da participação federal no financiamento do setor, seja por meio de vinculação de percentual das receitas correntes brutas da União, seja por meio de vinculação de recursos adicionais oriundos de fonte definida.

Adicionalmente, os projetos de regulamentação buscam a melhoria da transparência na gestão pública, controle social e responsabilização, o que deve

25 De acordo com a Resolução nº 322 do Conselho Nacional de Saúde: “Para efeito da aplicação da Emenda Constitucional nº 29, consideram-se despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas com pessoal ativo e outras despesas de custeio e de capital financiadas pelas três esferas de governo, conforme o disposto nos artigos 196 e 198, § 2º, da Constituição Federal e na Lei nº 8.080/1990, relacionadas a programas finalísticos e de apoio, inclusive administrativos, que atendam, simultaneamente, aos seguintes critérios: (i) – sejam destinadas às ações e serviços de acesso universal; (ii) – estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente federativo; (iii) – sejam de responsabilidade específica do setor de saúde, não se confundindo com despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que com reflexos sobre as condições de saúde. § Único – Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços de saúde realizadas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios deverão ser financiadas com recursos alocados por meio dos respectivos Fundos de Saúde, nos termos do Art. 77, § 3º do ADCT” Esta definição, contudo, não tem força de lei, o que permitiu que prosperassem interpretações divergentes sobre a matéria.

contribuir para um uso mais eficiente dos recursos públicos da saúde. Também estão previstas nos projetos a divulgação, inclusive por meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas, relatórios de gestão, avaliações dos conselhos de saúde e a realização de audiências públicas durante o processo de elaboração e discussão do Plano Plurianual (PPA), do plano de saúde e do orçamento anual.

A extinção da CPMF, em dezembro de 2007, trouxe dificuldades políticas inesperadas para a regulamentação da EC nº 29. Desta forma, ainda que haja relativo consenso no Poder Legislativo a respeito da necessidade de recursos adicionais para o SUS, o mesmo não pode ser dito a respeito da criação de uma nova fonte de recursos para atender a essa necessidade.

2.4.3. O Estado regulador

Regulação: conceitos, formas e alcance

A Política de Regulação, proposta no primeiro semestre de 2006, define a regulação estatal na saúde como a atuação do Estado “sobre os rumos da produção de bens e serviços de saúde, por meio de regulamentações e das ações que assegurem o cumprimento destas”. Portanto, a regulação estatal sempre será exercida por uma esfera de governo (federal, estadual e municipal), constituindo-se em uma das funções da gestão de sistemas de saúde (MENDONÇA; MORAES; REIS, 2006, p. 38).

Assim, o objetivo principal da política seria a implantação de ações que regulem todos os prestadores, públicos e privados, buscando uma produção eficiente, eficaz e efetiva das ações de saúde (idem, p. 57).

Ou seja, de acordo com a política nacional, a regulação não se restringiria ao mercado, mas abrangeria todos os prestadores, públicos e privados, e o objetivo não seria somente a busca da eficiência econômica, mas, também, a eficácia e a efetividade das ações de saúde.

Como visto anteriormente, o sistema de saúde brasileiro tem uma configuração multifacetada, historicamente determinada, com larga participação do setor privado na provisão de serviços, na produção de insumos e produtos e no financiamento do setor. Entretanto, nos últimos anos, tem-se observado um aumento da participação do setor público tanto na provisão direta quanto no financiamento.

Tendo presente essas características, o sistema comporta regulações específicas, entre as quais se destacam a da saúde suplementar e do próprio SUS. Ademais, tem-se mostrado cada vez mais importante a regulação da incorporação tecnológica, particularmente de medicamentos, materiais e equipamentos. Como

serão explicitadas a seguir, as ações de regulação foram organizadas de forma separada, mas a interação e inter-relação entre os diversos segmentos sugerem a importância de uma ação regulatória mais sistêmica, inclusive abrangendo a chamada medicina liberal.

Regulando os subsistemas de saúde

Regulação no SUS – A regulamentação infraconstitucional do SUS tem início com a Lei nº 8.080 e a Lei nº 8.142, de 1990, tendo continuidade nas normas operacionais (NOB/SUS/1991, NOB/SUS/1993, NOB/SUS/1996, Noas/SUS/2001 e a Noas/SUS/2002) e, a partir de 2006, nos Pactos de Gestão. Esse complexo normativo tem como foco principal a questão da descentralização da gestão, a participação dos recursos federais no SUS, a definição de programas estratégicos e, mais recentemente, uma melhor definição das responsabilidades dos entes federativos e das metas do sistema.

Não obstante o seu caráter abrangente, o conceito de regulação, ao longo da implementação do SUS, ganhou diferentes conotações, mas com dominância da preocupação mais precípua com a regulação da assistência à saúde, particularmente com respeito ao acesso. Reconhece-se que assegurar um atendimento integral e equitativo depende da iniciativa reguladora do estado quanto à localização, ao dimensionamento e à operação de serviços públicos e privados, e com que padrão de qualidade devem ser prestados.

No caso do setor público, os instrumentos para a localização e o dimensionamento dos serviços seriam as Programações Pactuadas e Integradas (PPI), os Planos Diretores de Regionalização (PDR) e os diversos pactos intergestores. Contudo, essa forma de regulação “nem sempre foi feita com critérios racionais de distribuição dos equipamentos sanitários, gerando um quadro de enorme heterogeneidade e profundas desigualdades nas possibilidades de acesso da população entre várias regiões” (SANTOS; ESCODA, 2004).

Ainda que a discussão sobre a regulação da assistência tenha ganhado maior destaque a partir de 2001, vários instrumentos reguladores dessa área vêm sendo implementados ao longo dos anos, antes mesmo do início da implementação do SUS. Herdada da medicina previdenciária, a tabela de procedimentos e os mecanismos de pagamento que remuneram prestadores de serviços de saúde, por exemplo, têm sido dois dos mais importantes instrumentos indutores de ações e serviços de saúde ao definirem os procedimentos a serem financiados e respectivos valores (SANTOS; MERHY, 2006, p. 34). Mais recentemente, por meio de incentivos financeiros, tem-se estimulado a constituição de equipes

de saúde da família, buscando reorientar o modelo de atenção. A regulação do acesso, por sua vez, tem na proposta de criação dos complexos reguladores, analisada mais adiante no tópico que trata do acesso à atenção secundária e terciária, uma das medidas mais importantes.

Regulando a saúde suplementar – A assistência à saúde intermediada por empresas de planos e seguros de saúde, está presente no Brasil há mais de 70 anos.²⁶ Porém, o crescimento desse subsistema de saúde, denominado saúde suplementar, ao longo da década de 1990, ocasionou uma pressão maior para que o segmento fosse melhor regulamentado (ALMEIDA, 1998; MACERA; SAINTIVE, 2004; PEREIRA, 2003).

A demanda por uma regulação mais sistemática da saúde suplementar surgiu, sobretudo, da pressão dos usuários e de órgãos de defesa do consumidor que reclamavam das decisões unilaterais das empresas de planos e seguros de saúde, particularmente em relação ao aumento de preços, restrição de cobertura, imposição de carências e rescisão imotivada de contrato. Ao ganhar espaço na mídia, essas queixas passaram a ser motivo de preocupação da classe política.²⁷

A Lei nº 9.656/1998, primeiro ato regulatório mais completo do segmento, criou o Conselho de Saúde Suplementar (Consu).²⁸ Esse órgão, que antecedeu a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), tinha a competência de regular a assistência à saúde provida por meio de planos e seguros de saúde. A referida lei instituiu, no âmbito do Consu, como órgão consultivo, a Câmara de Saúde Suplementar (CSS),²⁹ de modo a garantir a participação de representantes de empresas, consumidores e profissionais. A regulação econômica, no entanto, permanecia no âmbito do Ministério da Fazenda (MF), por meio do Conselho

26 A partir da análise de outros trabalhos, Carvalho e Cecílio (2007) afirmam que “as empresas de autogestões em saúde foram criadas a partir da década de 1930, as medicinas de grupo em 1956, no rastro da industrialização do ABC paulista, as cooperativas médicas (UNIMED) em 1967, como resposta ao surgimento dos grupos médicos e que o seguro saúde, embora legalizado desde 1966, só foi regulamentado a partir de 1977”.

27 “A aprovação da Lei nº 9.656/98 foi fruto da articulação dos movimentos dos consumidores de planos de saúde, dos portadores de patologia e dos médicos que se sentiam ameaçados. Os primeiros, em relação aos seus direitos de assistência, os últimos, em relação à sua autonomia profissional, tendo em vista a racionalização crescente das práticas das operadoras, atuando na lógica do mercado”. (Idem, *ibidem*).

28 Composto pelos Ministros Chefe da Casa Civil da Presidência da República (que preside o Conselho), da Fazenda, da Saúde, da Justiça e do Planejamento, Orçamento e Gestão e contando com a participação do presidente da ANS.

29 Criada pela Lei nº 9656, de 3 de junho de 1998 e alterada pela Medida Provisória (MP) nº 1685-4, de 27 de setembro de 1998.

Nacional de Seguros Privados (CNSP) e da Superintendência de Seguros Privados (Susep).

Contudo, esse modelo regulatório, no qual um ministério (MF) era responsável pela regulação econômica e o outro (MS) pela regulação da assistência à saúde, mostrou-se limitado. Por pressões diversas, sobretudo do próprio MS, buscou-se então unificar a regulação em um único órgão. A solução encontrada foi a criação da ANS (Lei nº 9.961/2000), como autarquia vinculada ao MS, mas com autonomia administrativa, financeira e política.

A ANS procura reduzir problemas de assimetria de informação que limitem a concorrência, impedir aumentos abusivos de preços e resolver questões relacionadas aos riscos.

Para reduzir a assimetria de informação, a agência tem buscado ampliar seu conhecimento do mercado, tanto em termos da obtenção de informações econômico-financeiras, quanto sobre os produtos comercializados pelas operadoras de planos e seguros. A recente criação de um índice de qualificação das operadoras, de modo a ajudar os consumidores na aferição dos produtos que lhes são oferecidos, é um dos resultados dessa estratégia.

No tocante à cobertura assistencial, a Lei nº 9.656/1998 eliminou algumas restrições e definiu um rol de coberturas obrigatórias. A aplicabilidade dessa lei, no entanto, ficou limitada, por decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), aos planos contratados depois de janeiro de 1999.³⁰

Na regulação sobre preços, por sua vez, a legislação estabeleceu a diferenciação de reajuste para contratos individuais e coletivos. Os primeiros seriam controlados pela ANS. Nos planos coletivos, os reajustes são livremente negociados entre as partes, cabendo à ANS monitorá-los ou acompanhá-los. Em 2006, 70,5% dos beneficiários estavam vinculados a planos coletivos e, no total, individuais novos respondiam por 23,7%. Considerando que a ANS não regula os preços dos contratos coletivos e para os contratos individuais novos ou adaptados segue uma regra de reajuste que leva em consideração os reajustes dos planos coletivos, pode-se dizer que seu papel ou poder de regular preço é bastante restrito.

³⁰ Segundo dados da ANS, em 2000, dos cerca de 34 milhões de vínculos a planos e seguros de saúde, quase 70% pertenciam a planos antigos. Em 2007, essa relação se inverte: 70% dos 45 milhões de vínculos já estavam ligados a planos novos. Em parte, isso se deve à suspensão da comercialização dos planos antigos pelas empresas. Além disso, em 2003, a ANS lançou o Programa de Incentivo à Adaptação de Contratos, que incentivava as pessoas a migrarem de planos antigos para planos novos.

Quanto às práticas anticoncorrenciais, o papel da ANS tem sido o de monitorar o setor. Cabe destacar, contudo, que a regulação da ANS, com exigência de 100% de garantias financeiras para as novas empresas, criando uma barreira à entrada, associada ao acompanhamento do desempenho econômico-financeiro, com intervenção e, em alguns casos, liquidação de determinadas carteiras, pode, em si, ser um fator que leve a uma concentração maior de mercado.³¹

Outro aspecto importante, mesmo que pouco relacionado com as falhas de mercado, refere-se à relação entre a saúde suplementar e o SUS. Scheffer e Bahia (2005, *apud* OCKÉ-REIS, 2006, p. 272-273) resumem essa questão nos seguintes termos:

“(...) para a legislação, as relações entre os recursos públicos com planos de saúde se resumem ao ressarcimento ao SUS, toda vez que o usuário é atendido em hospital público. (...) Mas o fato é que as relações público-privado não reguladas estendem-se ao atendimento, pelo SUS, da cobertura excluída pela saúde suplementar; à compra de planos privados para funcionários públicos; à renúncia fiscal; às isenções tributárias das filantrópicas e cooperativas; ao cotidiano e às práticas dos profissionais de saúde duplamente filiados; à defesa dos interesses de médicos-empresários e fornecedores de insumos; à incorporação irracional de tecnologia, somados a outros detalhes – a exemplo do grande número de secretários municipais de saúde e lideranças do movimento médico pertencentes aos quadros das cooperativas médicas e operadoras(...)”

Em síntese, mesmo se considerando os avanços obtidos na regulação da saúde suplementar, ainda há muito a ser feito em relação à atuação do Estado a nesse segmento, tanto na busca de eficiência econômica e efetividade, como nas relações entre esse subsistema e o SUS.

Incorporação de tecnologias e preços de medicamentos

Incorporação de tecnologias – Tecnologias em saúde incluem medicamentos, equipamentos, técnicas e procedimentos médicos, bem como outros recursos por meio dos quais a assistência médico-hospitalar e sanitária é prestada à população.³²

31 Em 2006, 0,6% das operadoras detinham quase 1/4 (21%) dos beneficiários de planos privados de assistência médica (ANS, 2006). Contudo, para afirmar que essas empresas tenham poder de mercado, dependeria de outros fatores como: *a*) não mobilidade dos beneficiários entre operadoras; *b*) segmentação de mercados; e *c*) diferenciação de produtos, entre outros. Com a existência de carência para utilização de determinados serviços, pode-se dizer que não há perfeita mobilidade do beneficiário entre operadoras. Há poucas análises com relação aos outros aspectos, mas pode-se, no mínimo, levantar a suspeita de que, pelo menos em âmbito nacional, algumas empresas tenham poder de mercado podendo determinar preços (ver OCKÉ-REIS, 2007).

32 Definição da Portaria nº 2.510/GM, de 19 de dezembro de 2005.

Em uma assistência cada vez mais especializada, procedimentos e insumos de ponta são, muitas vezes, incorporados ao sistema de saúde sem que seus benefícios tenham sido avaliados de forma mais consistente, inclusive em relação ao seu custo/efetividade. Além disso, o impacto das novas tecnologias é potencializado em função de outros fatores, tais como: *a*) o modelo de atenção à saúde, ainda muito voltado para o tratamento da doença e, por isso, com baixa prioridade para a promoção da saúde e prevenção das doenças; *b*) a força de penetração dos meios de comunicação de massa (mídia em geral) que, no seu papel legítimo, divulgam novidades tecnológicas muitas vezes ainda não autorizadas para o mercado nacional e, em muitos casos, novidades que ainda nem mesmo tiveram comprovada sua eficácia e segurança em seus países de origem; e *c*) o alto poder de indução do profissional médico para o uso de recursos de diagnósticos e terapêuticos avançados.

Dada a relevância da questão da incorporação tecnológica, algumas iniciativas vêm sendo adotadas pelo governo, como a criação, em 2003, do Grupo de Trabalho Permanente em Avaliação Tecnológica em Saúde, vinculado ao Conselho de Ciência, Tecnologia e Inovação do MS, com o objetivo de definir as prioridades para estudos nessa área. Ainda nesse processo de institucionalização, foi criada a Comissão para Incorporação de Tecnologias do MS que “tem como missão deliberar sobre solicitações de incorporação de tecnologias, análise de tecnologias em uso, revisão e mudanças de protocolos em consonância com as necessidades sociais em saúde e de gestão do SUS e na Saúde Suplementar” (Portaria GM/MS 3.223, de 28 de Dezembro de 2006).

Preços de medicamentos – As estratégias tradicionais para lidar com preços no mercado farmacêutico contemplam dois grandes grupos de ações: *a*) as que fortalecem o poder de barganha do comprador, entre as quais a mais importante é a criação de sistemas público e/ou privado de financiamento; e *b*) as que objetivam a redução dos preços por meio de mecanismos capazes de compensar, reduzir ou suprimir as falhas de mercado, introduzindo maior concorrência, associados a políticas ativas sobre os preços e/ou margens de lucro (BERNARDO, 2003, p. 7).

No primeiro caso, o Estado atua indiretamente sobre os preços utilizando-se do poder de comprador. Apesar do grande poder de compra do sistema público, essa atuação ainda tem sido incipiente, principalmente quando comparada com outros países de sistemas de saúde de acesso universal. A alocação de recursos para a assistência farmacêutica passou de 4,07% em 1995, para 7,66% dos gastos do MS com ações e serviços públicos de saúde em 2005. Os gastos com medicamentos para programas específicos (Aids e doenças crônicas não-transmissíveis)

e os chamados medicamentos excepcionais,³³ têm aumentado, especialmente, não só porque esses insumos são mais caros, mas porque os grupos de interesse dessas áreas – movimentos sociais, Organizações Não Governamentais (ONGs) de portadores de patologias – exercem forte pressão em defesa de seus direitos (CONASS, 2007).³⁴

No segundo caso, a introdução dos genéricos, em 1999 (Lei nº 9.787), provocou um aumento da concorrência, e essa talvez tenha sido a mais importante medida regulatória até então tomada com vistas à redução de preços de insumos críticos no campo da saúde. Vieira e Zucchi (2006) analisando os diferenciais de preços entre os medicamentos genéricos e os de referência argumentam que os primeiros:

“(…) foram introduzidos, em média, com preços 40% menores do que os medicamentos de referência e esta diferença tendeu a aumentar ao longo do tempo. Comparando a diferença de preço do genérico em relação ao seu medicamento de referência observou-se aumento de 68% nos quatro anos seguintes ao seu lançamento”.

Outro mecanismo de regulação de preços passa pela via tributária. Em 2001, por exemplo, os medicamentos de uso continuado e os antiinfeciosos – inclusive antibióticos – foram desonerados do PIS/Cofins (Lei nº 10.147).

O MS tem buscado aumentar o conhecimento dos grandes compradores – particularmente gestores públicos das três esferas de governo – sobre os preços de mercado (via Banco de Preços em Saúde, administrado pelo MS, por exemplo). Contudo, as informações que alimentam esse banco de preços são voluntárias e usadas apenas como indicativo dos preços, não se constituindo referência obrigatória para aquisições.

2.4.4 O Estado provedor

Para proporcionar ações e serviços de saúde à população, o Estado pode organizar essa provisão de diversas formas, de acordo com diferentes modelos

33 Hormônios para crescimento, medicamentos para distúrbios de coagulação sanguínea etc, em geral de alto custo.

34 Mais recentemente o governo tem procurado facilitar o acesso a medicamentos por meio do programa Farmácia Popular. No programa Farmácia Popular 1, a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), uma das executoras do programa, seria responsável por adquirir os medicamentos de laboratórios farmacêuticos públicos ou do setor privado e disponibilizá-los nas farmácias populares a preço de custo para a população. Em 2006 o governo criou o Farmácia Popular 2, que consiste em cadastrar farmácias da rede comercial para a venda de alguns medicamentos selecionados (para hipertensão e diabetes) a preços subsidiados.

assistenciais e com distintas composições de prestadores. Assim, a discussão do Estado provedor no Brasil procura explicitar como essa provisão, particularmente a médico-assistencial, está organizada, quem participa e como o Estado busca assegurar que o modelo proposto seja implementado.

Modelo assistencial

O modelo assistencial pode ser compreendido como a forma de produção e distribuição dos bens e serviços de saúde, isto é, seu provimento, numa dada área e num determinado tempo, para uma dada população (ALMEIDA; CASTRO; VIEIRA, 1998). O modelo em implantação no SUS está ancorado nos princípios da regionalização e hierarquização dos serviços, sendo usualmente representado como uma pirâmide³⁵ em que a base corresponde aos serviços de atenção primária e o topo aos de alta complexidade.

As principais críticas ao modelo assistencial vigente no Brasil até o início da década de 1990 incluíam: *a*) a fragmentação do cuidado centrado em hospitais e procedimentos pontuais; *b*) a orientação voltada para o atendimento da demanda espontânea e das condições agudas; e *c*) a baixa prioridade para as ações de promoção da saúde e prevenção de doenças.

Desde então inúmeras mudanças positivas foram introduzidas sem corrigir, porém, todos os problemas: expandiu-se a atenção básica de saúde, mas a articulação desse nível de atenção com os demais (média e alta complexidade) persiste como problema. A promoção da saúde e a prevenção de doenças estão tendo maior espaço, mas a mudança do perfil epidemiológico, com a progressiva predominância de doenças crônicas, requer uma nova forma de organização/provisão dos serviços de saúde. Finalmente, para alguns agravos, a ação intersetorial requerida ainda é insuficiente.

A atenção básica e o papel do Programa de Saúde da Família (PSF) – A estratégia para mudança de modelo, como resposta às diretrizes constitucionais de universalidade e integralidade, enfatiza o fortalecimento da atenção

35 “Na sua ampla base, estaria localizado um conjunto de unidades de saúde, responsáveis pela atenção primária a grupos populacionais situados em suas áreas de cobertura (...) uma verdadeira “porta de entrada” para os níveis superiores de maior complexidade tecnológica do sistema de saúde. Na parte intermediária da pirâmide estariam localizados os serviços ditos de atenção secundária, basicamente os serviços ambulatoriais com suas especialidades clínicas e cirúrgicas, o conjunto de serviços de apoio diagnóstico e terapêutico, alguns serviços de atendimento de urgência e emergência e os hospitais gerais, normalmente pensados como sendo hospitais distritais. O topo da pirâmide, finalmente, estaria ocupado pelos serviços hospitalares de maior complexidade, tendo no seu vértice os hospitais terciários ou quaternários, de caráter regional, estadual ou, até mesmo, nacional (...) haveria um fluxo ordenado de pacientes tanto de baixo para cima como de cima para baixo, realizado através dos mecanismos de referência e contra-referência, de forma que as necessidades de assistência das pessoas fossem trabalhadas nos espaços tecnológicos adequados” (CECÍLIO, 2007).

primária, preconizando como atributos fundamentais deste nível, a sua definição como serviço de primeiro contato ou porta de entrada do sistema de saúde, a responsabilidade em desenvolver ações de promoção e prevenção da saúde, de prestar atenção à maior parte das necessidades de saúde e a atribuição de filtrar o acesso aos outros níveis de atenção.

A partir de 1994, os esforços, programas e investimentos públicos passaram a dar prioridade à atenção básica, com a adoção do PSF, por meio de incentivos financeiros específicos e da criação de mecanismos de transferência de recursos federais calculados com base no número de habitantes de cada município – *per capita* (ESCOREL *et al.*, 2007).

Inicialmente voltado para estender a cobertura assistencial em áreas de maior risco social, o PSF aos poucos adquiriu centralidade na agenda governamental. E, desde 1999, passou a ser considerado pelo MS estratégia estruturante dos sistemas municipais de saúde, com vistas a reorientar o modelo assistencial e imprimir uma nova dinâmica na organização dos serviços e ações de saúde.³⁶

O PSF, contudo, ainda se mostra débil num ponto vital: o desempenho dos seus médicos. Para alcançar metas de cobertura e de eficácia no atendimento básico, são exigidas do médico de família habilidades distintas daquelas enfatizadas na maioria dos cursos de medicina. O médico de saúde da família não pode se limitar a um atendimento curativo em função de uma emergência qualquer. Como membro da equipe do programa, seu papel é pró-ativo: atua na prevenção das doenças e na promoção da saúde comunitária, mediante atividades comunicativas, e nas mais diversas ações técnicas. Espera-se, assim, que os médicos de família adotem uma abordagem abrangente dos problemas de saúde, incluindo a visão do impacto desses problemas na comunidade; mantendo um relacionamento contínuo com seus pacientes; e prestando cuidados centrados não na doença, mas na pessoa do paciente e no seu contexto familiar. Infelizmente, o sistema curricular dos cursos de medicina ainda não está orientado para dar uma resposta adequada à exigência de um novo perfil de habilidades dos médicos.³⁷

Essa questão, contudo, deve ser examinada levando em consideração as condições do mercado de trabalho dos médicos e suas aspirações profissionais.

36 De 1999 a 2007, ocorreu um expressivo aumento do número de equipes atuantes – de 4.945 para 27.324 –, em um maior número de municípios – de 1.646 para 5.125 –, com conseqüente aumento da população coberta – de 8,8% para 46,6% em todas as regiões do Brasil – fonte: MS/Departamento de Atenção Básica (DAB)/SAS.

37 A experiência do PSF tem posto em debate a questão de como reordenar as estratégias pedagógicas de capacitação dos médicos, não só na fase de graduação, mas também na residência médica e nos cursos de especialização.

Sabe-se que parte considerável dos médicos que, a cada ano, ingressam no PSF das secretarias municipais de saúde é formada por jovens recém-graduados, atraídos por uma experiência de trabalho desafiadora e que costuma ser bem remunerada em relação à média dos empregos médicos. No entanto, eles vêem o programa apenas como uma etapa de seu desenvolvimento profissional. Passado algum tempo, saem do PSF em busca de formação em outra especialidade ou de outro tipo de função no sistema privado. É grande, conseqüentemente, a rotatividade dos médicos no programa, seja por insatisfação com as condições de trabalho, seja por não se sentirem integrantes de uma especialidade médica plenamente reconhecida e valorizada.

O acesso à atenção secundária e terciária – Estudo realizado em 2004 observou que o acesso à atenção secundária, apesar do crescimento significativo do PSF e da rede básica, persiste como a grande dificuldade para garantir o atendimento nas especialidades médicas e para a realização de exames de apoio diagnóstico de média complexidade (SCOREL *et al.*, 2007).

A procura preferencial pelos serviços de urgência é, em geral, atribuída à incapacidade das equipes de saúde da família ou da rede básica de resolver grande parte dos problemas que afligem a população, quer seja por meio das atividades que desenvolvem, quer seja referenciando oportunamente os que necessitam a outras unidades assistenciais.

Tal desarticulação é exacerbada pela insuficiência ou inadequação da oferta de serviços de média complexidade, decorrentes em grande parte do subfinanciamento deste nível de atenção. Mas não é só isso: estudo realizado por técnicos do MS em 2006 evidenciou a concentração espacial das consultas especializadas, quando comparada aos parâmetros assistenciais de cobertura adotados como referência para a programação assistencial.³⁸

A pesquisa *A saúde na opinião dos brasileiros* realizada pelo Instituto Vox Populi em 2003, por iniciativa do Conselho Nacional de Secretários de Saúde Conass e com o apoio do MS, mostrou que a principal dificuldade apontada pela população no atendimento provido pelo SUS é o tempo de espera para realização de procedimentos. Essa demora é percebida também através de reclamações sobre “falta de profissionais” e de sugestões como “contratar mais médicos”, “construir

³⁸ De acordo com estudo realizado por André Bonifácio (MS/SE/DAD); Cristina Amaral (MS/GAB); Lúcia Queiroz (MS/SAS/NAEM); Roberto Esteves (UNICAMP/FCM/DMPS) e Sérgio Gaudêncio (MS/GAB/AISA), 16,1% do total de municípios com mais de 25 mil habitantes não ofereceram, em 2005, nenhuma consulta em sete especialidades selecionadas pelo grupo - cardiologia, endocrinologia, nefrologia, dermatologia, neurologia, oftalmologia e ortopedia, sendo poucos os que registraram serviços em todas elas.

mais hospitais e postos”, “equipar hospitais e postos de saúde”. Nada indica que essa percepção tenha se alterado nos últimos quatro anos. Segundo a pesquisa, cerca de 67 % dos entrevistados que foram a algum estabelecimento do SUS apontaram o tempo de espera (para obter consultas, exames, internações e outros serviços) como o principal problema que enfrentaram no sistema público de saúde. A magnitude dessa questão é de tal ordem para o usuário que o segundo problema (tratamento descortês ou desrespeitoso) foi de apenas 5% da “soma ponderada das respostas (múltiplas) espontâneas” (CONASS, 2003).

O SUS, infelizmente, não monitora de forma sistemática os prazos de espera para internações, consultas ou exames, e nem o tamanho das filas³⁹ para esses procedimentos, salvo no caso de transplantes de órgãos. Ao contrário, a experiência internacional sobre filas em saúde é bastante expressiva e amplamente divulgada. Como também o é a investigação de caráter teórico, gerencial e empírico para compreender e tratar este problema,⁴⁰ Austrália, Canadá, Inglaterra e Estados Unidos (esse último país, no que se refere aos transplantes), por exemplo, oferecem na internet dados bastante detalhados sobre as filas de espera, que permitem ao cidadão comum acompanhar, por exemplo, quantas pessoas, e por quanto tempo, estariam esperando por um determinado tipo de cirurgia, em uma determinada área do seu território, ou em determinada instância do sistema de saúde.

A ausência de dados oficiais abrangentes para o Brasil sobre filas de espera pode ser suprida por alguns estudos realizados no Ipea, visando estimar, entre outros parâmetros relacionados com as filas, os tempos de espera para alguns procedimentos selecionados – internações e transplantes (MARINHO, 2004); transplantes (MARINHO, 2006); e gravidez, parto e puerpério (MARINHO; CARDOSO, 2006). Os resultados dos estudos citados demonstram, de um modo geral, que os tempos de espera nas filas do SUS são elevados. Para os transplantes, com exceção do coração, todos os prazos são superiores a um ano, podendo chegar a mais de cinco anos para rim.

A discussão em torno da garantia de atendimento em todos os níveis de serviços envolve, entre outros elementos, a regulação do acesso. No SUS essa regulação tem como uma de suas principais estratégias a criação de complexos

39 A fila não se limita a uma fila de espera (*waiting line*) no sentido de agendamento para atendimento posterior, com espera fora do sistema, mas, pelo contrário, implica a presença física (*queuing*) do paciente, freqüentemente em condições precárias, em macas ou leitos improvisados, situação particularmente perversa no caso de pacientes graves, crianças e idosos.

40 Uma visão geral inicial teórica sobre o tema encontra-se em Cullis, Jones e Propper (2000).

reguladores,⁴¹ que devem se organizar a partir da articulação e integração de centrais de atenção pré-hospitalar e de urgências, centrais de internação, centrais de consultas e centrais de serviços de apoio diagnóstico e terapêutico. Todos esses instrumentos, bem como dos diversos sistemas logísticos, quando for o caso, devem ter como referência a PPI.⁴²

A regulação do acesso em municípios com mais de 100 mil habitantes

Levantamento realizado pela Coordenação de Regulação e Avaliação do Departamento de Regulação, Controle e Avaliação do MS, em agosto de 2005, entre os municípios com mais de 100 mil habitantes, reportou, entre outros, os seguintes achados:

- a) apenas 38% dos municípios com mais de 100 mil habitantes tinham processos de regulação do acesso estruturados ou em estruturação e, na maioria dos casos, restritos a centrais de busca ativa de vagas;
- b) dos municípios com mais de 250 mil habitantes, 41,8% possuíam Centrais de Regulação para internações eletivas e 56,7% para internações de urgência, embora nem todas estivessem informatizadas;
- c) desses municípios, 70,1% possuíam Centrais de Marcação de Consultas Especializadas e 59,7% de exames e outros procedimentos de apoio diagnóstico e terapêutico; e
- d) dos municípios com mais de 100 mil habitantes, 50,7% possuíam ou estavam elaborando projetos com vistas à implantação de protocolos assistenciais.

Organização de redes – A percepção dos problemas citados anteriormente, relacionados à atenção básica e ao acesso aos serviços de média e alta complexidade, bem como a mudança do perfil epidemiológico do país, têm estimulado a busca de novos modelos organizacionais da rede de serviços de saúde.

No caso da mudança do perfil epidemiológico, um dos primeiros aspectos a ser considerado é a predominância relativa das condições crônicas entre as causas de adoecimento no Brasil, compatível com a proporção cada vez maior de idosos na população. Condições crônicas demandam cuidados por tempo prolongado, envolvendo profissionais de diferentes especialidades e diversos tipos de estabelecimentos – clínicas, hospitais, outras unidades para apoio diagnóstico e terapêutico. O modelo assistencial hoje prevalente não está estruturado de forma a prover todos esses serviços de forma articulada e oportuna, prestando-se melhor à atenção a casos agudos, de curta duração e de abordagens dependentes de pequena variedade de recursos.

Para fazer frente a essas questões, tornam-se cada vez mais recorrentes as propostas de organização e regulação de redes assistenciais. No mundo inteiro,

41 “Os complexos reguladores podem ter abrangência intramunicipal, municipal, micro ou macrorregional, estadual ou nacional, devendo esta abrangência e respectiva gestão, serem pactuadas em processo democrático e solidário, entre as três esferas de gestão do SUS” (MS, 2006).

42 Estabelecida pela Norma Operacional Básica do SUS (NOB/SUS) nº 1, de 1996.

a estruturação de redes tem sido a estratégia para organizar serviços de saúde de maneira racional e efetiva. Em 2005 e 2006, este conceito foi trabalhado pelo MS e traduzido em uma série de portarias relacionadas a áreas tidas como de alta complexidade (cardiologia, nefrologia, oncologia etc.), tendo em comum o estabelecimento de critérios para cadastramento de unidades, segundo quantitativos populacionais e tipos de procedimentos a serem por elas realizados. A percepção de técnicos das secretarias de saúde é de que o potencial estruturante desta abordagem ficou limitado por sua desvinculação da atenção primária e da ausência de referência territorial.

Concomitantemente, outros conceitos para a organização de redes de atenção vêm sendo elaborados e trabalhados em outras instâncias e instituições,⁴³ com a finalidade de: *a)* garantir o acesso efetivo aos serviços; *b)* incorporar a resolutividade como atributo da rede de serviços e não mais de um estabelecimento ou de um nível de atenção; e *c)* reposicionar o usuário, que passa a ser o foco principal do sistema.

Nos novos conceitos de rede de atenção há a exigência de uma combinação de economia de escala, qualidade e acesso a serviços de saúde, com territórios sanitários e níveis de atenção. É enfatizada também a estruturação de “sistemas logísticos”, tais como sistemas para aquisição e dispensa de medicamentos, sistemas de informação, sistemas de transporte; e de “sistemas de gestão”, designação genérica que envolve, entre outros, protocolos clínicos, linhas de cuidado, planejamento e regulação assistencial (regulação de acesso, contratualização e controle).

Formas de provisão – Além das questões discutidas anteriormente, as especificidades e dificuldades do modelo assistencial estão relacionadas ao formato institucional e organizacional das unidades da rede de serviços, particularmente as hospitalares, e de como os gestores do SUS se relacionam com essas unidades.

No caso brasileiro, o Estado provê serviços médico-hospitalares direta e indiretamente. Na modalidade direta os serviços são proporcionados à população por unidades ambulatoriais e hospitalares que pertencem à administração pública de qualquer das esferas de governo da federação. Por sua vez, a modalidade

⁴³ O Conass, por exemplo, propôs a adoção do seguinte conceito de “rede de atenção”, qual seja, “a organização horizontal de serviços de saúde, com o centro de comunicação na atenção primária à saúde, que permite prestar uma assistência contínua a determinada população – no tempo certo, no lugar certo, com o custo certo e com a qualidade certa – e que se responsabiliza pelos resultados sanitários e econômicos relativos a essa população” (Conceito elaborado por Eugênio Vilaça Mendes, apresentado na Oficina de Trabalho do Conass, em setembro de 2006).

indireta abrange os serviços oferecidos por entidades privadas que mantêm convênios ou contratos com o gestor público de saúde, já que o setor privado detém a maior parte da oferta, principalmente na área hospitalar.

Em 2005, o setor privado como um todo operou 57,6% dos cerca de 330 mil leitos disponíveis para o SUS.⁴⁴ O segmento privado sem fins lucrativos contribuiu com 37,2% do total de leitos, enquanto o segmento com fins lucrativos teve uma participação bem menor, 20,4%. A participação pública, 42,4% do total, é compartilhada entre a União (4,1% dos leitos), estados (17,6% dos leitos) e municípios (20,7% dos leitos).⁴⁵

Desde o início do processo de implementação do SUS, o número absoluto de leitos para internação (disponíveis ou não ao SUS) vem decrescendo no setor privado e aumentando no setor público. Entre 1990 e 2005, houve um decréscimo de 28% no número de leitos do setor privado e um aumento 19,3% no setor público. Contudo, o setor privado ainda se mantém à frente em termos da oferta total de leitos: em 2005, de um total de aproximadamente 440 mil leitos, 66,4% estavam localizados nesse setor, em estabelecimentos com e sem finalidade lucrativa.

Cabe salientar que a diminuição na capacidade instalada de leitos não corresponde, necessariamente, a uma diminuição da produtividade. Com efeito, o setor hospitalar vem passando por uma espécie de “reestruturação produtiva”, em que a diminuição do número absoluto de leitos é acompanhada do crescimento de sua produtividade, mediante a diminuição do tempo médio de internação e da execução em ambulatório de procedimentos que antes exigiam internação.

Para algumas especialidades a redução do número de leitos foi resultante direta da política de saúde. É o caso, por exemplo, dos leitos psiquiátricos,⁴⁶

44 A categoria “leitos disponíveis ao SUS” é comumente usada para caracterizar aqueles leitos que podem ser utilizados por pacientes do SUS. Esta categoria decorre de duas situações: *a*) quando alguns estabelecimentos públicos (estatais, mas não de acesso universal), como, por exemplo, os hospitais das forças armadas, alocam parte de seus leitos para o SUS; e *b*) nos hospitais privados contratados refere-se aos leitos colocados à disposição do SUS, uma vez que geralmente a maior parte é destinada para pacientes de planos de saúde e aos que pagam diretamente pelos serviços prestados.

45 A participação privada também pode ser auferida pela proporção de internações providas pelo SUS. Em 2005, 57,2% de 11,4 milhões de internações registradas no sistema do MS foram realizadas por entidades privadas. Os estabelecimentos sem fins lucrativos (conveniados) contribuíram com 39,8% do total de internações (4,54 milhões), enquanto os estabelecimentos com fins lucrativos (contratados) contribuíram com apenas 17,4% (1,99 milhão) de acordo com o Datasus.

46 Assim, entre 1992 e 2002, o número de leitos de psiquiatria em hospitais contratados pelo SUS diminuiu em quase 40%, passando de 58.499 para 35.946.

visto que a política de saúde passou a enfatizar o atendimento ambulatorial dos problemas de saúde mental. Já o crescimento da participação do setor público no número total de leitos deve-se, sobretudo, à esfera municipal, como consequência do processo de descentralização do SUS. Entre 1992 e 2005, o número de leitos municipais praticamente duplicou, passando de 35.861 para 70.078 (crescimento de 95,4%), enquanto o total de leitos do setor público passou de 135.080 para 148.966, com um crescimento de 10,3%.

Cumprе ressaltar que no setor público há quatro vezes mais estabelecimentos sem internação (unidades dedicadas unicamente ao atendimento ambulatorial) do que no setor privado. Segundo dados da Pesquisa de Assistência Médico-Sanitária (AMS) do IBGE, em 2005, as três esferas de governo detinham em conjunto 55 mil estabelecimentos desse tipo, enquanto a iniciativa privada detinha apenas 14 mil. Todavia, a oferta privada deve ser maior, pois nas 14 mil unidades não estão incluídos os consultórios médicos isolados, de atividade liberal, que não constam do levantamento do IBGE.

Modelos institucionais

O modelo institucional típico do setor público no SUS tem sido o da chamada administração direta na qual o próprio órgão público, ministério ou secretaria de saúde oferece serviços assistenciais e preventivos por meio de unidades que compõem sua estrutura organizacional. Nesse modelo se enquadra a maior parte das unidades públicas como hospitais, centros e postos de saúde e outros serviços ambulatoriais. O modelo tem sido constantemente criticado, sobretudo no caso dos hospitais, principalmente por duas de suas principais características: reduzida autonomia gerencial e rigidez de métodos e processos.

Conforme pesquisa financiada pelo Banco Mundial, divulgada em 2004/2005,⁴⁷ a instância diretiva das unidades hospitalares públicas realiza funções gerenciais quase simbólicas (COSTA; RIBEIRO, 2004). Entre outras limitações apontadas pelo estudo, os dirigentes de unidades de saúde da administração direta não podem, por iniciativa própria e/ou com a agilidade necessária, gerenciar seus recursos humanos, demitindo e contratando de acordo com a necessidade da organização, ou definir incentivos para premiar desempenho. A restrição alcança também a gestão e a negociação de outros contratos para aquisição de materiais e equipamentos, entre outras competências inerentes

⁴⁷ Estudo comparativo do desempenho de hospitais em regime de organização social.

à gestão. Essa falta de autonomia gerencial e orçamentária é um dos maiores problemas enfrentados pelos dirigentes dessas unidades, confirmada em outro relatório do Banco Mundial (WORLD BANK, 2007).

Para corrigir ou, pelo menos, atenuar essa deficiência histórica, foram criadas no passado modalidades de administração pública indireta. As mais antigas são as *autarquias* que desfrutaram de autonomia patrimonial, financeira, orçamentária e imunidade tributária. Aumentar a eficiência do setor público foi a motivação central para a pletera de modelos institucionais que tiveram início nos anos 1960, consolidaram-se em 1967 com a reforma administrativa (Decreto-Lei nº 200) e se expandiram nos anos seguintes.

Assim, convivem hoje no setor público federal, paralelamente à rede de serviços da administração direta de saúde, modelos como os de *sociedade de economia mista* (Grupo Conceição, em Porto Alegre), *fundação* (Fiocruz), *autarquia* em regime especial, como as agências regulatórias – ANS e Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa) – e o *serviço social autônomo* (Rede Sarah).

A despeito do variado *menu* de modelos, o fato é que administrar com eficiência persiste como um desafio para os gestores das três esferas de governo. Para maximizá-la muitos gestores do SUS entendem como indispensável conferir maior autonomia às unidades hospitalares. Por sua complexidade técnica e administrativa há um consenso de que os hospitais deveriam ter mais liberdade não só para gerir seus próprios orçamentos, como também para efetuar certos tipos de compras e contratar e capacitar recursos humanos. Entretanto, parece não haver consenso quanto à prerrogativa de dispensar quadros excedentes ou que demonstrem desempenho insuficiente.

Dois outros modelos institucionais que passaram a integrar mais recentemente a agenda política, as organizações sociais e a fundação estatal serão tratados a seguir.

As organizações sociais – Na segunda metade dos anos 1990, a defesa de uma administração pública gerencial, contraposta ao modelo “burocrático” tradicional, conduziu, em decorrência da política de reforma do Estado, a proposta de criação da Organização Social (OS), um tipo de entidade que adota um estilo gerencial privado, mas que atua sob controle do poder público mediante contrato de gestão.

Quando qualificada como OS, uma entidade privada sem fins lucrativos estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado. Em contrapartida, ela se obrigará a celebrar um contrato

de gestão, pelo qual serão acordadas metas de desempenho que assegurem a qualidade e a efetividade dos serviços prestados ao público.⁴⁸

Houve um grande esforço por parte do governo da época em implantar a proposta nos setores educacionais e de saúde. Contudo, a idéia foi recebida com indiferença pelo Ministério da Educação (MEC) e, na área de saúde, enfrentou a oposição de gestores e trabalhadores que denunciaram a iniciativa como privatizante. No final da década de 1990, com um formato um pouco diferente, o modelo de OS acabou sendo adotado pelo governo do Estado de São Paulo, que qualificou uma dezena de entidades sem fins lucrativos para administração de hospitais na periferia da região metropolitana (IBAÑEZ *et al*, 2001).

Os hospitais estaduais incluídos no novo regime foram colocados sob a gestão de OSs e metas de desempenho foram fixadas no contrato de gestão.⁴⁹ A Lei Complementar nº 846, de 4 de junho de 1998, que criou o regime na administração pública de São Paulo, trata a relação com a OS como uma parceria semelhante à que o SUS mantém em seus convênios com entidades sem fins lucrativos e dispensa o gestor da necessidade de licitação (mas preceitua a divulgação a todos os interessados).⁵⁰ A caracterização jurídica das OSs paulistas é a de entidades privadas que prestam serviços sob incentivo público, de acordo com os princípios que regem o SUS, conforme determinado no contrato de gestão.

As OSs realizam com o SUS uma “parceria completa” de serviços, com base fundamentalmente em patrimônio público, posto à disposição da entidade em regime de comodato.⁵¹ Não representam, portanto, uma modalidade institucional de mediação de mão-de-obra, mas sim uma delegação efetiva de poder e de recursos para a realização de cuidados de saúde completos, em hospitais e outras unidades. Dessa forma, funcionam nas mesmas bases técnicas dos demais agentes contratados e conveniados do SUS, mas têm a particularidade de uma gestão monitorada de acordo com metas e indicadores. Uma restrição importante, no caso de São Paulo, é a impossibilidade de a OS atender pacientes privados (planos de saúde e particulares), o que elimina o

48 Mare (1997, p. 14).

49 As entidades foram selecionadas com base numa convocação pública, sendo delas exigida a comprovação de experiência de, no mínimo, cinco anos na área de gestão hospitalar.

50 A legislação federal vigente já admitia essa exceção da necessidade de licitação para vincular a OS a um contrato de gestão (artigo 24, XXIV, da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, que alterou a Lei nº 9.666, de 21 de junho de 1993).

51 A cessão de recursos humanos previstos nessa lei é facultativa, com algumas restrições quanto à remuneração.

problema da *dupla porta*, fator não desprezível de discriminação no acesso e de desigualdades na atenção.

A intenção de aumentar a eficiência de gestão seria a motivação central para adoção do modelo da OS em função de sua maior flexibilidade. Contudo, o modelo teve uma vantagem adicional: como a parceria não caracteriza uma terceirização de força de trabalho, os recursos públicos que custeiam o contrato estão fora dos limites fixados na Lei de Responsabilidade Fiscal, em relação aos gastos diretos com pessoal e com serviços de terceiros.

Entretanto, duas questões fundamentais devem ser bem estudadas: o grau de eficiência e o nível de satisfação do usuário que podem ser observados nas OSs, quando comparados às modalidades diretas de provimento de serviços de saúde pelo Estado e a outras entidades que compõem o setor complementar do SUS. Aqui o conceito de eficiência pode ser tomado no sentido usual que se propagou num dos *slogans* da reforma do Estado: “fazer mais com menos”, ou seja, com menos recursos financeiros, humanos e materiais.

Há indícios concretos que as OSs fazem mais com menos? Um estudo realizado por Ibañez *et. al.* (2001), mostrou que os padrões de despesa das unidades hospitalares sob regime de OS são relativamente altos. As receitas obtidas com internação, recebidas do SUS (MS) na forma de Autorização de Internação Hospitalar (AIH), correspondem de 28% a 48% das despesas globais com cada internação. A diferença é coberta com recursos da secretaria estadual. Em comparação, nos hospitais filantrópicos, as receitas provenientes do SUS cobrem, em geral, mais de 50% das despesas realizadas com internação. Segundo o estudo, embora configurado numa avaliação preliminar, esse dado “aponta para a preocupação futura de manutenção do sistema”. Contudo, uma avaliação realizada em 2005 pela Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo, comparando 13 hospitais em regime de OS com 13 hospitais da administração direta, indicou que os primeiros apresentavam um custo médio por internação 24% menor.⁵²

52 Atualmente a Secretaria de Saúde do Estado de São Paulo opera em regime de OS um número razoável de unidades: 19 hospitais (4.300 leitos), três ambulatórios e um laboratório de análise clínica. Em 2006, a prefeitura da capital, inspirada no exemplo estadual, qualificou cinco entidades como OS para operar unidades da rede municipal do SUS. Por sua vez, os governos de outras unidades federadas, como Bahia, Pará e Tocantins, vêm mantendo algumas unidades hospitalares sob o mesmo modelo. O Estado da Bahia vem seguindo tanto o caminho da publicização do modelo federal, quanto o caminho de gerência privada adotada pelo Estado de São Paulo.

Fundação estatal – A proposta mais recente para equacionar a crônica deficiência administrativa de recursos humanos e de qualidade dos serviços prestados pelas unidades públicas é a recriação do modelo fundacional, com uma nova marca: *fundação estatal*. As vantagens da *inovação* estariam, à primeira vista, no fato de esse modelo, ao contrário do original, operar sob contrato de gestão (cumprimento de metas), mas, supostamente, com liberdade para fixação de salários e maior flexibilidade do que a administração direta para demitir quadros improdutivos ou em excesso. Tais prerrogativas estavam presentes no modelo fundacional antigo, mas, ou foram suprimidas ao longo do tempo (política salarial própria, por exemplo) ou não foram utilizadas (demissões).

As características institucionais desse novo tipo de entidade prestadora de serviços públicos são: *a*) personalidade jurídica de direito privado, adquirida mediante atos constitutivos no Registro Civil de Pessoas Jurídicas, de acordo com as normas do Código Civil; *b*) autonomia gerencial, orçamentária e financeira; *c*) patrimônio e receitas próprias; *d*) integrante da administração pública indireta, vinculado a órgão ou entidade do SUS (ou outra área de serviços não exclusivos do Estado); *e*) contrato de gestão com o órgão público dirigente da área (metas e indicadores); *f*) submissão ao sistema de controle interno de cada poder federativo; *g*) receitas constituídas pelas rendas obtidas na prestação de serviços e no desenvolvimento de suas atividades (não consta do orçamento do ente federativo correspondente); *h*) recursos humanos regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), sem estabilidade, mas com direito à negociação coletiva, sendo assegurada previdência complementar; *i*) concurso público para a seleção de pessoal; e *j*) obrigatoriedade de obediência a um conjunto de normas de licitação pública.

A fundação estatal é instrumento de ação do Estado, que pode criá-la, mantê-la ou extingui-la, conforme a conveniência e o interesse público. Ela não se desliga da vontade do Estado e goza de autonomia parcial, nos termos outorgados pela respectiva lei autorizadora, sendo supervisionada por órgão da administração direta ou entidade da administração indireta, em cuja área de competência estiver inserida a sua atividade. Sujeita-se, ainda, à fiscalização do sistema de controle interno de cada poder e ao controle externo (MP, 2007).

Como já acontece com as OSs paulistas e as unidades da administração direta, a fundação estatal federal só poderá prestar serviços ao SUS, sendo por conseguinte vedado reservar leitos e fazer outros atendimentos para planos de saúde e particulares de modo a maximizar suas receitas. Tampouco pode exigir qualquer complementação de pagamento na prestação de serviço previsto dentro da programação do SUS. No entanto, nada impede que capte recursos de outras

fontes para financiar atividades como pesquisa e ensino ou que obtenha rendas extraordinárias na venda de serviços diversos – desde que não sejam de atenção à saúde –, como qualquer outra fundação de direito privado usualmente o faz.⁵³

A fundação poderá contar com servidores públicos cedidos. Contudo, a admissão de novos trabalhadores será realizada sempre de acordo com o que está regulamentado na lei do emprego público (contratação celetista), que obriga a realização de prova escrita, com ou sem avaliação de títulos, em conformidade com a complexidade do emprego a ser exercido.⁵⁴ De qualquer forma, o fato de os trabalhadores serem admitidos sob vínculo celetista não irá conferir ao gestor da unidade o direito de demitir sumariamente qualquer um deles, como pode acontecer numa empresa privada. Será necessário abrir processo administrativo para avaliar se há justa causa para a demissão. Em relação a essa questão, que concerne à falta de estabilidade do trabalhador da fundação estatal, é importante levar-se em conta que, desde a EC nº 19, o servidor estatutário é igualmente suscetível de demissão por insuficiência de desempenho.

Pactuação e contratualização

No processo de desenvolvimento do SUS, o MS tem procurado implantar o que pode ser denominado gestão por objetivo. A idéia é promover mudanças comportamentais, sobretudo entre gestores e gerentes, que contemplem claramente o alcance de metas e indicadores específicos em cada área assistencial. Também está sendo reforçada a prioridade de elaboração de planos de ação anuais para cada nível de gestão do SUS.

As palavras-chave desse novo processo de gestão por objetivo são *pactuação* e *contratualização*. Quando a gestão por objetivo é aplicada à definição conjunta de prioridades e metas entre diferentes níveis da gestão do SUS, fala-se de *pactuação*. A *contratualização*, por sua vez, é entendida como a relação que se estabelece

53 A figura da fundação estatal, como mencionado no início deste subcapítulo, não é exatamente uma novidade. Seus contornos jurídicos são, na verdade, uma versão renovada da fundação pública de direito privado, um componente da administração pública indireta, regulamentado em 1967 (Decreto-Lei nº 200). O que o governo federal pretende fazer agora é implementar uma previsão constitucional (dada pelo inciso XIX, do artigo 37), definindo as áreas de atuação das fundações estatais, que passam a ser entidades dedicadas à realização de serviços em áreas como saúde, cultura, desporto e assistência social. Trata-se de áreas de ação não-exclusivas do Estado, nas quais o poder público precisa de maior agilidade, qualidade e atualização tecnológica na prestação de seus serviços, com a mesma (ou quase) agilidade da iniciativa privada.

54 A suspensão do *caput* do artigo 39 da Constituição, modificado pela EC nº 19, por decisão do STF, em 2 de agosto de 2007, devido a vício de processo legislativo, estabeleceu um sério empecilho para desenvolver esse aspecto da gestão de pessoal nas fundações estatais, dado que, até nova revisão constitucional, os concursos para empregos públicos (celetistas) estão suspensos.

entre um provedor de serviços (de natureza pública ou privada) e o gestor do SUS, definindo os objetivos e metas a serem alcançados num dado período.

A era das pactuações – No entendimento dos gestores do SUS, a indução de mudanças por meio de Normas Operacionais esgotou-se em 2004. Foi então concebido um novo instrumento, o Pacto pela Saúde, entre as instâncias de governo, respeitando-se as diferenças regionais e estabelecendo o alcance de resultados como base para o controle e a avaliação (Portaria GM/MS nº 399, de 22 de fevereiro de 2006).

Esse pacto é, na verdade, a somatória de três outros: o Pacto pela Vida, o Pacto pelo SUS e o Pacto de Gestão. O primeiro define as principais políticas e metas pactuadas pelas três esferas de governo para o território nacional, cabendo a cada Comissão Intergestores Bipartite (CIB) a sua adaptação às condições locais. O segundo é a reafirmação do SUS como uma política de Estado, dos princípios que o norteiam – universalidade, integralidade, equidade e participação social – do compromisso das três esferas de governo com o seu financiamento e do propósito de reinclusão desses temas na pauta política. O terceiro trata dos temas que eram objeto das antigas normas operacionais – descentralização, regionalização, financiamento – e preserva muitos dos conceitos nelas formulados, mas com uma abordagem bastante diferente, sobretudo mais flexível.

As principais mudanças decorrentes da nova estratégia foram:

- a) o desaparecimento da figura da *habilitação* de municípios e estados a alguma condição de gestão;
- b) o deslocamento do estabelecimento de critérios e regras do nível federal para as CIB's em cada estado; e
- c) os acordos relativos às diretrizes e aos processos essenciais ao funcionamento do sistema passaram a ser prioritários, enfatizando a responsabilidade e as atribuições das três instâncias de governo.

Não menos importante foi a alteração no mecanismo de financiamento federal do SUS, fazendo com que as transferências aos entes subnacionais passassem a ser condicionadas somente à homologação da CIB de cada estado e ordenadas em cinco grandes blocos – atenção básica, atenção de média e alta complexidade, vigilância à saúde, assistência farmacêutica e gestão.

No SUS, todas as decisões relacionadas à proposição, implementação e regulamentação de políticas são discutidas nas Comissões Intergestores

Tripartite (CITs) e nas (CIBs).⁵⁵ Apesar dos avanços observados no processo e dos esforços desses colegiados, a gestão compartilhada do SUS tem sido criticada em alguns aspectos: *a)* abstração dos termos acordados. Como todas as decisões das Comissões Intergestores são estabelecidas por consenso, muitas vezes perdem qualquer efeito operacional, pelo cuidado excessivo em contemplar todas as partes envolvidas; *b)* demora na implementação de medidas relevantes. O fluxo que as diversas proposições devem seguir, no âmbito do SUS, inclui a sua aprovação em diversos colegiados nas três esferas de governo, precedidos de longos períodos de negociação entre as partes interessadas. Tal formalidade retarda com frequência a introdução, alteração ou correção de ações, necessárias ao melhor funcionamento do sistema; e *c)* inexistência de contrato ou pacto que realmente defina as responsabilidades administrativas, assistenciais e financeiras das três instâncias gestoras do SUS, por regiões e para populações definidas.

O processo de contratualização – As características e as questões relacionadas à contratualização de serviços no SUS dependem da natureza do prestador contratado. Prestadores cuja natureza jurídica é privada lucrativa não tiveram ainda, a rigor, o processo de contratualização iniciado pelo SUS, restringindo-se ao seu credenciamento. Esses prestadores de serviços se vinculam ao SUS por meio da venda dos serviços, que são pagos por produção, pelos gestores estadual ou municipal, de acordo com a tabela do SUS.

No caso dos hospitais de ensino, que podem ser de natureza privada ou pública, o processo de contratualização é definido como “(...) o meio pelo qual o representante legal do hospital de ensino e o gestor local do SUS estabelecem metas quantitativas e qualitativas do processo de atenção à saúde, de ensino e pesquisa e de gestão hospitalar que deverão ser acompanhadas e atestadas pelo Conselho Gestor da Instituição ou pela Comissão Permanente de Acompanhamento de Contratos”.⁵⁶

A partir de 2004, em acordo com o MEC, passaram a ser aplicadas a esses hospitais normas de contratualização pública.⁵⁷ A contratualização é precedida pelo reconhecimento dessas unidades como hospitais de ensino médico, mediante certificação de comissão específica.

55 A CIT conta com representação de gestores das três esferas de governo. As CIBs, órgãos colegiados do SUS em cada estado, contam com representação de gestores estaduais e municipais. Esses colegiados têm tido o importante papel de foros de consenso técnico-político.

56 Portaria Interministerial nº 1.006/MEC/MS, de 27 de maio de 2004.

57 Para financiar as atividades explicitadas no contrato de gestão com o hospital universitário, é feito um repasse fixo mensal para os procedimentos de média complexidade. Somente os procedimentos de alta complexidade e custo continuam sendo pagos por produção.

No caso dos hospitais privados sem fins lucrativos – filantrópicos –, em 2005, o MS estabeleceu um Incentivo de Adesão à Contratualização (IAC).⁵⁸ Esse processo segue, em linhas gerais, o modelo que já vinha sendo discutido com os hospitais de ensino. Apesar de ser um avanço em relação ao pagamento por produção – que é adotado para os hospitais privados lucrativos –, os prestadores criticam o fato de algumas questões ainda não estarem claras nesse processo, como, por exemplo, as regras de reajuste dos valores do contrato. No caso de outros hospitais públicos, particularmente os hospitais federais e alguns hospitais estaduais, a discussão sobre contratualização foi acoplada a propostas de modelos institucionais de gestão dessas unidades.

2.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em países cujas condições de saúde são reconhecidamente superiores às vigentes no Brasil, as taxas de mortalidade por doenças crônicas não-transmissíveis são bem mais elevadas. Assim como acontece em países desenvolvidos, outros, como Cuba e Costa Rica, ambos com diferentes estratégias políticas, conseguiram alcançar um quadro sanitário similar ao de nações muito mais ricas.⁵⁹ A alta prevalência de doenças não-transmissíveis pode indicar uma entre duas situações possíveis: o alcance de um estágio de desenvolvimento socioeconômico onde a presença de doenças infecciosas e parasitárias não é mais que residual independentemente do modelo de sistema de saúde adotado – ou a construção de sociedades que, mesmo quando pobres, não têm o grau de desigualdade presente em outros países mais ricos.

O Brasil encontra-se numa posição epidemiológica intermediária onde tanto a mortalidade quanto a morbidade por doenças crônicas e degenerativas crescem de forma gradual, mas ainda são relativamente altas a mortalidade e a morbidade por doenças infecciosas e parasitárias.

As doenças não-transmissíveis (câncer, diabetes, cardiovasculares etc.), aumentarão inexoravelmente, nas próximas décadas, como um fenômeno natural compatível com o crescente envelhecimento da população. Contudo, a

58 Portaria nº 1.721/GM, de 21 de setembro de 2005, que cria o Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS.

59 Em Cuba as taxas de mortalidade por doenças do aparelho circulatório são de 305 óbitos por 100 mil habitantes, enquanto a mortalidade por neoplasias atinge 143,2/100 mil. No Brasil as mesmas taxas são, respectivamente, de 157,2/100 mil e 76,6/100 mil.

velocidade dessa tendência e o grau de impacto dessas doenças, sobretudo na população com menos de 60 anos, dependerão, em grande parte, de um lado, de novas tecnologias, e de outro, do esforço da sociedade para reduzir os fatores de risco os quais estão, geralmente, associados às circunstâncias de vida e trabalho, tais como: condições socioeconômicas, *stress*, obesidade, sedentarismo, dieta inadequada, tabagismo, consumo de drogas lícitas e ilícitas.

Mas o que causa maior perplexidade, por sua atipicidade, é o crescimento das seqüelas das diferentes formas de violência, principalmente as decorrentes de agressões e de acidentes de trânsito. Embora seja a terceira causa de mortalidade geral, a participação relativa das causas externas na mortalidade geral em 2004 (14,2% do total de óbitos) está bastante próxima da segunda causa: neoplasias (15,7%). Essa pequena diferença, pouco mais de 1 ponto percentual (p. p.), já foi bem maior.

Em contrapartida a mortalidade na infância está em queda. Em 1990, o Brasil apresentava uma taxa de mortalidade em menores de cinco anos igual a 53,7 óbitos em cada mil crianças nascidas vivas. Seguindo o compromisso internacional assumido pelo país – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir em 2/3 a mortalidade de crianças menores de cinco anos até 2015, a taxa antevista para esse ano deverá ser inferior a 18 por mil.⁶⁰

Nesse cenário, o Estado brasileiro no exercício de seu papel no financiamento, provisão de serviços e regulação do sistema de saúde, acumulou avanços importantes, porém, sem deixar de conviver com inúmeros desafios. Entre os principais avanços destacam-se:

- a) A abolição do *apartheid* decorrente da segmentação, em categorias com diferentes direitos, ou mesmo sem nenhum, entre os que se valiam da proteção do Estado para a satisfação de suas demandas médico-hospitalares, dependendo do seu grau de inserção na economia: os trabalhadores urbanos, os trabalhadores rurais e os, assim chamados, indigentes. Essa discriminação desapareceu com a criação do SUS, ainda que persista outra menos ostensiva – mas bem mais complexa – própria de sistemas como o brasileiro, onde a oferta do sistema de saúde como um todo é fragmentada (SUS, segmento de planos e seguros de saúde e segmento privado autônomo) e o financiamento público de forma direta ou indire-

⁶⁰ Avaliação realizada em 60 países quanto ao alcance desse objetivo inclui o Brasil entre os sete países (Bangladesh, Egito, México, Indonésia, Filipinas e Nepal) em condições de cumpri-lo: a perspectiva é de o Brasil alcançar, em 2015, a segunda menor taxa mortalidade na infância entre os países avaliados (ODM 2007, *op. cit.*).

ta (isenções e/ou subsídios) perpassa, com maior ou menor intensidade, todos os segmentos do sistema nacional.

- b) O segundo êxito está em duas vertentes: a primeira é o crescimento da participação relativa do setor público, na cobertura do sistema de saúde. Em 1998, o SUS respondia por 56,1% dos atendimentos. Esse percentual passou para 61,3%, em 2003. Embora em valores absolutos todas as três modalidades (SUS, pré-pagamento e pagamento direto) tenham crescido no período, o número de atendimentos cresceu 44,5% no SUS contra 21% e 6,2%, respectivamente, do atendimento de planos (pré-pagamento) e de pagamento direto (*out of pocket*). (PORTO; ANTOS; UGÁ, 2006) A segunda vertente está na melhoria, ainda que lenta, na década de 1990, do grau de equidade/igualdade na saúde em diferentes dimensões (oferta,⁶¹ acesso/utilização, financiamento, qualidade da atenção, situação de saúde e seus determinantes) (NUNES *et al*, 2001, *op. cit.*).
- c) O terceiro avanço se deve ao próprio modelo organizacional do SUS, que reduziu drasticamente os paralelismos e superposições de ações entre instâncias de governo, quando não as situações de conflito em um contexto institucional onde convivem competências concorrentes. Muito fortes no passado, essas situações praticamente inexistem hoje. Significativo também foi o esforço realizado na expansão da atenção básica de saúde e eleição do programa de saúde da família como um dos vetores mais fortes para a reorganização da prestação de serviços.

Apesar desses avanços (Lei nº 8.080/1990 e Lei nº 8.142/1990), 18 anos depois do início da estruturação do SUS, questões fundamentais para a sua consolidação ainda persistem parcialmente irresolutas. O financiamento é uma delas, e continuará sendo, dado o caráter finito dos recursos. Mas não é, obrigatoriamente, a mais importante: ganhos de eficiência poderiam ser alcançados com medidas de gestão, freqüentemente subestimadas, que independem de incrementos orçamentários sempre necessários e desejáveis, porém difíceis, para dizer o mínimo, no cenário fiscal vigente.

De qualquer forma, a questão dos recursos financeiros é uma das poucas onde foi possível estabelecer consenso entre os diferentes atores sociais, públicos e

61 Salvo na distribuição de recursos humanos onde aumentou concentração espacial de médicos e de dentistas.

privados comprometidos com o desenvolvimento do sistema de saúde brasileiro. O desafio remanescente é obter a aprovação no Congresso da lei complementar que regulamenta a EC nº 29, dando condições de um acompanhamento mais efetivo e transparente do comprometimento dos recursos públicos para o SUS e para a definição de critérios ancorados na equidade para as transferências de recursos para os entes subnacionais.

As maiores dificuldades no processo de construção de um sistema público de saúde, que combine eficiência e equidade, estão no campo da provisão de serviços de saúde. É justamente nesse campo que estão presentes questões tão relevantes quanto a garantia de financiamento, mas que, embora longe de serem consensuais, começam a encontrar espaço na agenda política nacional.

Tais dificuldades não decorrem apenas, vale insistir, da reconhecida escassez de recursos. São também devidas à enorme heterogeneidade nacional e seus rebatimentos setoriais; à organização política federativa onde as três instâncias de governo têm responsabilidades concorrentes no campo da saúde nem sempre claramente reguladas; e, sobretudo, a problemas generalizados de gestão, parte deles oriunda de fatores como influência política na escolha de gerentes, rigidez administrativa dos modelos institucionais e na política de recursos humanos.⁶²

A regulação, o terceiro grande campo da ação do Estado na saúde, talvez seja a mais complexa. Não só por compreender quatro áreas – o SUS propriamente dito, as modalidades de pré-pagamento (saúde suplementar), o setor privado de pagamento direto e os medicamentos e outros insumos e tecnologias setoriais em geral –, mas porque cada área exige *expertises* variadas, cada uma com suas próprias complexidades.

Em relação à regulação do mercado privado de serviços médico-hospitalares, o Estado brasileiro tem tido um duplo comportamento. Seus esforços estão concentrados no chamado sistema de saúde suplementar (planos de saúde). Entretanto, é quase ausente no chamado setor privado autônomo, ao contrário do que ocorre em outras áreas sociais e econômicas.

Um ponto fundamental para aumentar a efetividade do SUS é a reorientação do seu modelo de atenção para que possa melhor responder às novas exigências decorrentes do quadro epidemiológico com o predomínio das doenças crônicas

⁶² Um dos problemas é a dificuldade em recrutar recursos humanos, fora das profissões de saúde, como administradores e economistas, por exemplo. Para categorias profissionais como as mencionadas, trabalhar no sistema público de saúde parece ser a última opção.

não-transmissíveis e à necessidade de garantir de forma mais efetiva e oportuna o princípio da integralidade da atenção.⁶³

As dificuldades de acesso à atenção ambulatorial em clínicas básicas ou especializadas sejam para consultas ou para exames de diagnose e terapia, e a falta de garantias efetivas de atendimento são problemas enfrentados no cotidiano pelos usuários do SUS. As garantias de atendimento poderiam ser melhor explicitadas, pactuando-se, por exemplo, os prazos máximos aceitáveis para o atendimento de determinados grupos de patologias. Garantir o atendimento também depende da disponibilidade de serviços. Contudo, ao contrário dos serviços de atenção básica, nos quais a capilaridade deve ser maximizada, os serviços de média e alta complexidade, por seu custo mais elevado e necessidade de escala ótima de produção, devem ser mais concentrados. Exigem, por conseguinte, sua organização em redes de atenção e o reforço de instrumentos regulatórios para facilitar e garantir o acesso adequado da população.

3. EDUCAÇÃO

3.1. INTRODUÇÃO

A educação é atualmente reconhecida como uma das bases sobre as quais se assenta o desenvolvimento político, social e econômico das sociedades nacionais. Embora não haja relação de causa e efeito evidente, é insofismável que não é possível obter elevado grau de desenvolvimento econômico sem um forte investimento na educação de qualidade para toda a população.

Ao longo deste subcapítulo, que está estruturado em três seções, além desta introdução, será possível constatar que o Brasil tem avançado no tocante à universalização do ensino fundamental, mas, ao mesmo tempo, serão identificadas fragilidades sistêmicas como o baixo rendimento dos estudantes, os elevados índices de reprovação e evasão escolar, e como essas fragilidades estão associadas à situação econômica dos alunos, sobretudo aqueles assolados pela pobreza e pelas precárias condições de vida.

⁶³ Integralidade no atendimento é aqui entendida como a oferta de todos os serviços e procedimentos necessários ao tratamento de determinada patologia.

A primeira seção abordará a organização, a distribuição de responsabilidades e o papel de cada ente federado no sistema educacional brasileiro. Na segunda seção, serão analisados os principais níveis de ensino que compõem a educação escolar, a partir de seus problemas e das estratégias de intervenção adotadas pelo poder público. Por fim, discorre-se sobre o processo de montagem da estrutura jurídico-legal de financiamento da educação no Brasil, a natureza das fontes e o volume de gastos realizados pela União.

3.2. RESPONSABILIDADES E COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

Com a promulgação da CF de 1988, a nova estrutura de gestão e de distribuição de responsabilidades passou a questionar o padrão tradicional, de caráter centralizador e extremamente permeável aos interesses particularistas, que até então havia moldado a atuação governamental na área de educação. A Carta Magna conferiu claro direcionamento em favor da municipalização da gestão do sistema educacional e, ao mesmo tempo, definiu fontes de recursos financeiros e regimes de colaboração entre as esferas de governo para a consecução das novas incumbências.

No decorrer dos anos de 1990 foram tomadas diversas iniciativas para retirar a descentralização do plano discursivo e aprofundar esse processo. Nesse sentido, um dos principais elementos consistiu na criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Além disso, o governo federal alterou e instituiu novos mecanismos de repasses de recursos aos demais entes federados, que balizaram o redesenho de programas e ações sob a responsabilidade do MEC.

Deu-se início então a um longo processo de discussão e negociação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394), conhecida por LDB, que foi sancionada somente em 1996. Ambos os diplomas legais significaram avanços em relação ao reconhecimento da educação enquanto direito social, ao atribuírem ao Estado e à família a responsabilidade pelo seu provimento, bem como ao tornar obrigatória a escolaridade mínima de oito anos (ensino fundamental) a todos os brasileiros de 7 a 14 anos, e aos que não tiveram oportunidade de fazê-lo na idade adequada.

No intuito de viabilizar o cumprimento desses mandamentos legais, a nova Constituição ampliou a vinculação de recursos à educação, especificou fontes de financiamento e estabeleceu a gratuidade do ensino em estabelecimentos oficiais. A CF de 1988 também estabeleceu competências e responsabilidades das três esferas de governo em relação aos níveis de ensino (ver quadro 1).

Quadro 1 – Competências das três esferas de governo na área de educação

ESFERA	COMPETÊNCIAS
UNIÃO	<p>CF de 1988 – “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (Constituição Federal 1988, Tít. VIII, cap. III, seção I, artigo 211, § 1º).</p> <p>LDB – A União incumbir-se-á de:</p> <ul style="list-style-type: none">I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;II – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva (Lei nº 9.394, de 1996, Tít. III, artigo 9º). <p>LDB – “O Sistema Federal de ensino compreende:</p> <ul style="list-style-type: none">I – as instituições de ensino mantidas pela União;II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada;III – os órgãos federais de educação” (Lei nº 9.394, de 1996, Tít. IV, artigo 16) <p>LDB – “Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas” (Lei nº 9.394, de 1996; Tít. V, cap. IV, artigo 55).</p> <p>A União, de acordo com o § 3º da EC nº 14/1996, complementarará os recursos do Fundef sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.</p>
ESTADOS	<p>CF de 1988 – “Os Estados e DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, artigo 211 §3º).</p> <p>LDB – “Os Estados incumbir-se-ão de:</p> <ul style="list-style-type: none">II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.” (Tít. IV, artigo 10) <p>LDB – “Os sistemas de ensino dos Estados e do DF compreendem:</p> <ul style="list-style-type: none">I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo DF;II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal.III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.” (Tít. IV, artigo 17) <p>A forma de distribuição do Fundef entre os estados e seus municípios será proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino. (Lei n.º 9.424/96, artigo 2º)</p>

(continua)

[continuação]

MUNICÍPIOS	<p>CF de 1988 - "Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil" (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, artigo. 211, §2º)</p> <p>CF de 1988 - Compete ao Município - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental (artigo 30, VI, Cap. IV)</p> <p>LDB - "Os municípios incumbir-se-ão de:</p> <ul style="list-style-type: none">I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados;V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino" (Tít. IV, artigo 11) <p>LDB - "Os sistemas municipais de ensino compreendem:</p> <ul style="list-style-type: none">I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal.II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;III - os órgãos municipais de educação" (Tít. IV, artigo 18)
------------	---

Fonte: Ipea/Disoc, 2000.

Conforme mostra o quadro 1, compete à União a manutenção das instituições federais de ensino superior e escolas técnicas federais, além do exercício das funções supletiva e redistributiva, nos demais níveis de ensino, por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, cabendo aos estados atuar prioritariamente nos ensinos fundamental e médio. A LDB é mais específica e lhes atribui ofertar o ensino médio e, em colaboração com os municípios, assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação infantil e ao ensino fundamental. A LDB ratifica essas responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes terem atendido plenamente as necessidades de suas áreas de competência.

A CF estabeleceu que os recursos públicos devem destinar-se às escolas públicas. No entanto, entidades comunitárias, confessionais ou filantrópicas que não têm finalidade lucrativa e que apliquem seus excedentes financeiros em educação poderão beneficiar-se das fontes oficiais. A LDB reiterou esse dispositivo, mas impôs critérios para fins de controle sobre a aplicação dos recursos, mediante prestação de contas ao poder público.

A EC nº 14, de 1996, assegurou que 60% dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fossem alocados ao ensino obrigatório, por intermédio do Fundef, regulamentado pela Lei nº 9.424/1996.

Foi reiterado pela LDB o dispositivo constitucional que atribui à União a incumbência de “assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino” (artigo 9º, VI). Desse modo, no início dos anos de 1990 o MEC implementou o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, na segunda metade dessa década, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) – destinado aos concluintes desse nível de ensino – , bem como um sistema de avaliação do desempenho dos alunos do ensino superior, conhecido por Provão, que foi substituído, em 2004, pelo Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade).

Cabe ressaltar que a CF e a LDB reconhecem a autonomia do município como unidade federada, atribuindo-lhe, inclusive, maiores responsabilidades. Essa ampliação de competências aumentou o risco, para boa parte dos municípios brasileiros, de gerir com eficiência e eficácia o maior aporte de recursos em seus orçamentos, viabilizado pela CF de 1988. Isso é particularmente válido para municípios mais pobres e interiorizados, conforme constatado pelo MEC, justamente porque deixavam de pleitear recursos federais por não estarem aptos a encaminhar suas demandas segundo os padrões adotados pela burocracia estatal. Em razão disso, o MEC passou a prestar assistência técnica a esses municípios, na elaboração de projetos dessa natureza.

É, pois, sob esse arcabouço jurídico-legal que se moldam as ações e iniciativas educacionais das três esferas de governo, assim como a atuação do setor privado. Com base nesse enquadramento, serão analisados, na seção a seguir, os principais avanços da educação no Brasil, a partir do início dos anos de 1990, bem como os desafios atuais para a sociedade brasileira.

3.3. AVANÇOS E DESAFIOS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Mesmo o país tendo ampliado de forma significativa, nas últimas décadas, sua capacidade de oferta de educação básica, o nível médio de escolaridade da população brasileira ainda se encontra abaixo do desejável, tanto na comparação com os vizinhos sul-americanos, quanto em relação ao que estabelece a CF de 1988. Do mesmo modo, os índices de desempenho e proficiência escolar são muitíssimo baixos e, em grande medida, responsáveis pelas reduzidas taxas de conclusão da escolarização obrigatória. Avaliações internacionais, a exemplo do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa), revelam que os estudantes brasileiros apresentam níveis muito baixos de proficiência escolar.

Mesmo os de renda mais elevada têm desempenho inferior ao de estudantes europeus pertencentes às camadas mais pobres.

Se a variável renda não altera significativamente a taxa de frequência ao ensino fundamental, quando se comparam os grupos de maior e de menor rendimentos, o mesmo não pode ser dito em relação à permanência, ao desempenho e à progressão dos estudantes no sistema de ensino, pois os mais pobres apresentam índices de repetência e evasão escolar muito acima dos registrados pelos estratos de maior renda.

Apesar do grande avanço que significou a quase universalização do acesso ao ensino fundamental, na faixa etária de 7 a 14 anos, cuja relevância não pode ser menosprezada, essa conquista não se mantém por muito tempo, posto que somente 53% dos que ingressam nesse nível de ensino logram concluí-lo. Esse processo excludente se estende aos níveis de ensino superiores, de modo que não mais de 37% desse universo obtêm o diploma de ensino médio. A deserção, contudo, é diferenciada, atingindo fortemente os mais pobres, que estão mais propensos a abandonar a escola ao longo desse percurso.

Os altíssimos níveis de reprovação, evasão e repetência escolar constituem uma verdadeira chaga nacional, pois além de implicar desperdício de recursos, também, e principalmente, jogam por terra oportunidades de superação da pobreza, redução das iniquidades sociais e, em última instância, comprometem o processo de desenvolvimento do país.

3.3.1. Analfabetismo

Embora a taxa de analfabetismo entre pessoas de 15 anos ou mais, no Brasil, tenha diminuído de 17,2% em 1992 para 10,4% em 2006, ainda é bastante elevada, inclusive quando comparada à de países sul-americanos, como Argentina (2,8%, em 2001) e Chile (4,3%, em 2002). Em 2006, havia no país cerca de 14,3 milhões de analfabetos. Mas, assim como ocorre com a maioria dos indicadores educacionais, a distribuição desse elevado contingente de pessoas faz-se de forma bastante desigual em termos regionais, em relação à localização domiciliar (rural/urbana) e pelas faixas etárias.

A taxa de analfabetismo na região Nordeste superava em quase quatro vezes a registrada no Sul. Na área rural, não saber ler nem escrever atinge 25% da população, proporção cinco vezes maior que a das áreas metropolitanas. Quando se consideram as faixas etárias da população, constata-se que as pessoas de 40 anos ou mais apresentam taxa de analfabetismo da ordem de 19,0%, ou seja, muito acima dos 2,9% registrados entre jovens de 15 a 24 anos. Essa diferença

indica que a política de expansão do atendimento escolar nas últimas décadas, que tem como finalidade atender a quase totalidade dos jovens e adolescentes na faixa etária de 7 a 14 anos, tem se mostrado efetiva. Por sua vez, a existência de um elevado percentual de analfabetos entre os adultos de 40 anos ou mais resulta não apenas do acesso restrito dessas gerações à educação formal no passado, mas também ao fato de os programas de alfabetização implementados nas últimas décadas terem sido incapazes, por razões variadas, de saldar essa dívida educacional.

Em que pese a pertinência das alterações introduzidas no Programa Brasil Alfabetizado, em 2007, a efetividade dessa iniciativa ainda vem sendo comprometida pela baixa mobilização de jovens e adultos analfabetos. Exemplo disso é que somente 3,9% dos jovens de 15 a 24 anos freqüentavam cursos de alfabetização, enquanto a proporção entre pessoas de 25 anos ou mais era ainda menor (2,6%). Além disso, elevados índices de evasão – cerca de 50% – também comprometem a efetividade do programa.

Cabe destacar, no entanto, que estão em curso ações voltadas a assegurar a ampliação do nível de escolaridade dos alfabetizados na modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), mediante o ingresso desses estudantes no ensino fundamental. Conforme apontam diversos estudos, iniciativas dessa natureza reduzem as chances de os recém-alfabetizados retornarem à sua condição anterior. Em relação ao Brasil Alfabetizado, as estimativas são de que 70% dos egressos desse programa tenham prosseguido nos estudos.

3.3.2. Educação infantil

Embora a Constituição brasileira tenha definido que apenas o ensino fundamental tem caráter obrigatório, a LDB estabeleceu como formação mínima a educação básica, que abrange, além do ensino fundamental, a educação infantil (crianças com até seis anos de idade) e o ensino médio (adequado à faixa de 15 a 17 anos). Imbuídos de dar cumprimento à CF de 1988, os governos municipais concentraram investimentos na oferta de ensino fundamental e, conseqüentemente, o grau de cobertura das crianças de 0 a 3 anos permaneceu como o mais baixo entre os níveis de ensino que integram a educação básica.

Situação bastante diferente é observada entre as crianças da faixa etária de 4 a 6 anos. Neste caso, a proporção que freqüentava a escola alcançou cerca de 71%, em 2006, índice que superou em larga margem a meta de 60% estabelecida pelo Plano Nacional de Educação (PNE), tornando factível o alcance da taxa

de 80% em 2011. Entretanto, a frequência à escola nessa faixa etária revelava diferenças consideráveis em função do nível de renda das famílias, como pode ser observado na tabela 3.

Tabela 3 – Taxa de Frequência à Educação Infantil de Crianças de 0 a 6 anos, segundo Características Determinadas – Brasil (1995-2006)				
Características	0 a 3 anos de idade		4 a 6 anos de idade	
	1995	2006	1995	2006
Brasil	7,6	14,4	53,5	71,5
Cor branca	8,7	19,0	56,3	75,5
Preta ou parda	6,2	11,2	50,5	69,2
Situação do domicílio				
Urbano	9,2	18,6	59,4	77,1
Rural	2,7	5,6	35,9	60,6
Grandes regiões				
Norte	5,6	9,0	55,1	62,4
Nordeste	7,1	11,0	56,1	74,6
Sudeste	8,3	21,1	55,1	76,4
Sul	8,6	20,9	45,1	63,3
Centro-Oeste	5,5	15,9	48,0	63,3
Faixa de rendimento familiar <i>per capita</i>				
Até 1/2 SM	5,1	10,2	42,6	67,6
3 SM ou mais	22,6	38,7	83,2	95,3

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 1995 e 2006/IBGE.
Obs.: Exclusiva a população rural da região Norte.

A taxa de frequência de crianças pertencentes a famílias com renda familiar *per capita* inferior a 1/2 SM era de apenas 10,2% em 2006, enquanto as de famílias com renda *per capita* de 3,0 SMs ou mais apresentavam taxa de frequência 3,8 vezes maior. Em relação à pré-escola, adequada às crianças de 4 a 6 anos, também são identificadas diferenças em função da renda familiar, ainda que em proporção menor que a observada nas creches. Além das desvantagens educacionais a que estão submetidas essas crianças, o fato de não terem acesso à creche também pode agravar sua condição socioeconômica, uma vez que a ausência de oferta desse nível de ensino pode dificultar a inserção das mães no mercado de trabalho.

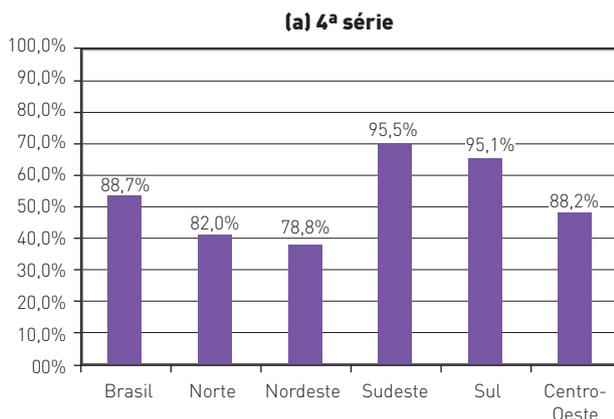
O principal limitante à expansão da educação infantil continuava a ser a inexistência de fonte de recursos financeiros específica para fazer frente à crescente demanda. Isso fica evidenciado pelo fato de que os recursos do MEC destinados à educação infantil correspondiam a apenas 0,3% de seu

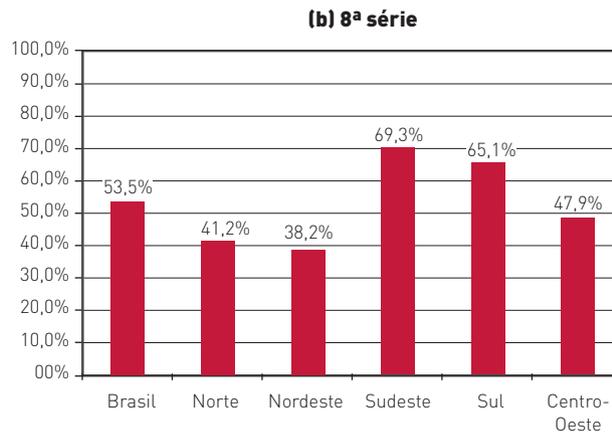
orçamento, enquanto a maior parte dos recursos federais destinados às creches estava alocada na área de assistência social. Mas, com a inclusão desse nível de ensino no escopo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), torna-se factível a ampliação substancial da oferta de vagas em creches públicas ou conveniadas.

3.3.3. Ensino fundamental

A quase universalização do acesso à escola, nos anos de 1990, à população de 7 a 14 anos, correspondeu a um dos principais avanços da sociedade brasileira no campo educacional. Ao progresso alcançado no tocante à oferta de vagas, no entanto, sobrepõem-se novos desafios. Além de ainda haver uma porcentagem residual de crianças e jovens fora da escola, proporção elevada dos que estão matriculados não aprende ou progride lentamente, repete o ano e termina por abandonar os estudos. Os fatores que contribuem para a persistência dessas disfunções estão relacionados à qualidade do ensino, gestão das escolas e sistemas de ensino, e também às condições de acesso e permanência dos alunos, em grande medida ditadas por suas condições socioeconômicas. Esse conjunto de fatores concorre para a baixa efetividade do ensino fundamental, evidenciada pelas taxas de conclusão desse nível de escolarização, em suas etapas intermediária e final (gráfico 6).

GRÁFICO 6 – Taxa Média Esperada de Conclusão da 4ª e 8ª Séries do Ensino Fundamental Brasil e Grandes Regiões (2004-2005)





Fonte: MEC/Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais (Inep).

Conforme observado no gráfico 6, a taxa média nacional de conclusão do ensino fundamental é extremamente baixa, na medida em que pouco mais da metade dos que ingressam na primeira série conseguem concluir esse nível de ensino. No entanto, encontram-se em situação ainda mais desvantajosa os estudantes residentes nas regiões Norte e Nordeste, cujas taxas de conclusão situavam-se em torno de 40%.

Pode-se afirmar que, atualmente, a universalização do ciclo educacional obrigatório, no Brasil, não tem como principal limitante a oferta de vagas, mas sim as condições intra e extra-escolares que afetam o desempenho e a trajetória dos estudantes, razão pela qual o índice de conclusão no ensino fundamental é muito baixo. Para parcela considerável dos que conseguem concluir esse nível do ensino, o percurso torna-se mais longo que o inicialmente apresentado como possível e desejável. O tempo médio de conclusão das oito séries amplia-se para cerca de dez anos: índice que encobre profundas desigualdades regionais. Enquanto no Sudeste, são necessários nove anos, no Nordeste, a média chega a 11 anos. Apesar disso, a situação presente evidencia avanços em relação a 1991, quando menos de 38% dos estudantes concluíam o ensino fundamental em 11,7 anos.

A elevada ineficiência do fluxo na escolarização obrigatória guarda estreita relação com o baixo rendimento dos alunos, aferido por intermédio dos exames de proficiência. Os resultados do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica – Saeb, realizado em 2003, mostram que ainda é elevado o contingente de alunos com desempenho insuficiente, sendo particularmente grave no âmbito das redes públicas de ensino. Cerca de 60% dos alunos oriundos dessas escolas, matriculados na 4ª série, situavam-se nos estágios “crítico” ou

“muito crítico” em língua portuguesa, o que demonstra sérias deficiências em leitura e interpretação de textos simples. Apesar de o desempenho de alunos da 8ª série, nessa mesma disciplina, ter sido substancialmente melhor, verifica-se que há aumento da diferença entre os resultados das redes pública e privada. Semelhantes desigualdades no desempenho escolar entre as redes de ensino podem ser observadas em matemática, com o agravante de que é crescente, na 4ª e 8ª séries, a proporção de estudantes nos estágios “crítico” e “muito crítico”.

Em conformidade com o que estabeleceu a CF de 1988, o ensino fundamental assume *status* de prioridade na política educacional do MEC, a partir de meados dos anos de 1990, ficando evidenciada pelas seguintes iniciativas que balizaram a atuação do governo federal na área educacional: *a*) criação de fundo que assegurou ao ensino fundamental 60% dos recursos vinculados à educação; *b*) manutenção da universalização dos principais programas/ações de assistência ao estudante do ensino fundamental; *c*) incremento à descentralização, iniciada a partir de 1993, da gestão de grande parte dos programas pela transferência de recursos aos governos subnacionais e às próprias unidades escolares; *d*) focalização regional como critério para a alocação de recursos federais; *e*) incentivos financeiros e assistência técnica a estratégias de correção do fluxo escolar; e *f*) focalização socioeconômica, mediante a ampliação de recursos para garantia de renda mínima vinculada à educação, com a instituição do PBF, a partir de 2001. Além dessas iniciativas, também foram desenvolvidas ações voltadas às inovações tecnológicas, visando à melhoria da qualidade dos processos de ensino e aprendizagem, como o TV-Escola, o Programa de Apoio Tecnológico e o Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo).

Uma das prioridades do governo atualmente tem sido o investimento na formação de professores, uma vez que o país não conseguiu assegurar a todos os estudantes da educação básica a oferta de ensino por professores com a formação mínima estipulada pela legislação educacional. De acordo com os dados do Censo Escolar de 2006, cerca de 15% das 866 mil funções docentes das últimas séries do ensino fundamental (5ª a 8ª) e 5% das quase 520 mil funções docentes do ensino médio são ocupadas por professores que não possuem escolaridade de nível superior, requisito obrigatório para o magistério nesses níveis de ensino.

Além de dar continuidade às ações de formação e capacitação de docentes iniciadas na segunda metade dos anos 1990, a exemplo do Proformação, que se destina aos professores que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental, o MEC instituiu em 2005 o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), tendo como foco principal a capacitação de professores que atuam na educação básica.

3.3.4. Ensino médio

A LDB reiterou as funções da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, tendo por fundamento o regime de colaboração entre estas esferas federativas. Ao tratar dos níveis e das modalidades de educação e ensino, essa lei introduz o conceito de educação básica, que tem início na educação infantil, para as crianças de 0 a 6 anos de idade, passa pelo ensino fundamental obrigatório e, como etapa final, incorpora o ensino médio e estabelece sua progressiva obrigatoriedade e gratuidade.

No que se refere, especificamente, ao ensino médio, a LDB propõe a reestruturação para esse nível, visando atender às diferentes manifestações e solicitações, não satisfeitas com a educação média profissionalizante, proposta pela Lei nº 5.692/1971. A aplicação da nova lei ao ensino médio resultou na separação entre o ensino profissionalizante e o propedêutico. O curso profissionalizante, de nível técnico, passa a ser complementar ao ensino acadêmico, deixando, assim, de existir a equivalência entre ambos.

O ensino médio foi relegado a uma posição secundária no âmbito das ações do MEC por não ter caráter obrigatório e não ser de competência direta da União. Nos estados vinha subsistindo apesar da inexistência de recursos assegurados e instalações apropriadas, restando-lhe, em grande medida, a ocupação de espaços ociosos deixados pelo ensino fundamental diurno, a despeito da demanda crescente por esse nível de formação.

Na segunda metade da década de 1990, o MEC iniciou a implementação das mudanças introduzidas pela nova LDB, com destaque para as ações voltadas à melhoria e à expansão do ensino médio, entre as quais uma série de medidas preparatórias para empreender a reforma deste nível de ensino. Contudo, os sistemas de ensino e as escolas encontraram dificuldades em processar a necessária ruptura com o paradigma curricular anterior, baseado na memorização de conhecimentos. Incorporar uma prática pedagógica orientada a estimular o desenvolvimento de habilidades e competências nos alunos tem sido um dos grandes desafios para a efetiva concretização da reforma do ensino médio.

A instituição do Enem, referida anteriormente, teve como propósito avaliar as competências e habilidades desenvolvidas pelos estudantes ao término da educação básica. Apesar de não ter caráter obrigatório, esse exame passou a ser utilizado como critério de ingresso ao ensino superior por um número significativo de instituições, o que provavelmente contribuiu para a ampliação, a cada ano, do universo de estudantes abrangidos.

Ao fim dos anos de 1990, o ensino médio passou a ser um dos objetos centrais da política educacional do governo federal. Em parte, isso pode ser atribuído à contínua e crescente pressão de demanda por vagas nesse nível de ensino, resultante da quase universalização do acesso e melhoria da progressão escolar no ensino fundamental.

Mas alguns desafios nem por isso foram superados. Questões fundamentais que perpassam o ensino médio brasileiro estão relacionadas a problemas sociais diversos, que dificultam a eficácia da política educacional *stricto sensu*. Assim, diferentemente do que ocorre em relação à frequência ao ensino fundamental, no caso do ensino médio evidenciam-se profundas desigualdades regionais, ainda que estas tenham sido reduzidas ao longo do período sob análise. A taxa de frequência na região Nordeste correspondia, em 1995, à metade da média nacional e a pouco mais de 1/3 dos índices registrados nas regiões Sul e Sudeste. Essas diferenças reduziram-se ao longo do período 1995-2005, em virtude de o avanço verificado na região que se encontrava em situação mais desfavorável ter sido o dobro daquele registrado pela região melhor posicionada.

A frequência ao ensino médio guarda estreita relação com a renda familiar. Por exemplo, a proporção de jovens de 15 a 17 anos pertencentes ao 1º quinto de renda, que frequentam o ensino médio, correspondia, em 2006, a 1/3 daqueles que se situavam no quintil superior da renda. Ressalte-se que esse índice médio ainda encobre desigualdades regionais. Enquanto na região Sudeste a proporção era de cerca de dois em cada cinco jovens, no Norte essa proporção se reduzia quase à metade, conforme pode ser constatado na tabela 4.

Tabela 4 – Taxa de Frequência Líquida no Ensino Médio de Pessoas de 15 a 17 Anos, por Quintos de Rendimento Mensal Familiar *per capita* – Brasil e Grandes Regiões (2006)

Brasil e regiões	Todas	1º quinto	2º quinto	3º quinto	4º quinto	5º quinto
Brasil	46,9	24,5	38,2	52,3	63,2	77,2
Norte	34,7	17,8	28,5	44,5	55,9	75,9
Nordeste	33,0	20,8	32,1	45,4	62,4	73,1
Sudeste	57,7	35,3	47,0	57,2	66,2	78,8
Sul	54,8	29,7	40,8	55,9	60,2	77,6
Centro-Oeste	48,0	26,1	36,9	44,8	58,5	74,0

Fonte: IBGE/Pnad.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Desigualdade semelhante pode ser verificada na comparação entre as áreas rural e urbana. A frequência ao ensino médio de jovens residentes em áreas rurais correspondia, em 2006, a pouco mais da metade da taxa

registrada entre residentes de áreas urbanas (50,3%). Apesar da evidência de que ainda é aguda a desigualdade no acesso a esse nível do ensino, o avanço verificado nos últimos dez anos foi significativo, pois, em 1996, a taxa de freqüência desse segmento populacional correspondia a aproximadamente 1/3 da taxa registrada entre jovens das áreas urbanas. Semelhante tendência de redução das desigualdades pode ser constatada quando se comparam as taxas de freqüência ao ensino médio entre brancos e negros, e entre homens e mulheres, no mesmo período.

Os resultados do Saeb também demonstraram que, infelizmente, decresceu o nível médio de desempenho dos estudantes ao longo do período 1995-2003. No entanto, o pior é que quando estes dados são desagregados, segundo as redes de ensino, observa-se que os estudantes das escolas privadas melhoraram seu desempenho, ao passo que no conjunto dos estudantes de escolas públicas ocorreu o oposto. Uma possível explicação para esse fenômeno é a de que a expansão ocorrida nesse período tenha incorporado estudantes, antes alijados, em condições socioeconômicas menos favoráveis e, via de regra, com menores chances de acesso a um ensino de melhor qualidade, dada a necessidade de trabalhar durante o dia e estudar no período noturno.

3.3.5. Educação superior

O acesso à educação superior, no Brasil, ainda é bastante restrito, não apenas quando comparado ao de países desenvolvidos, mas também em relação a diversos países latino-americanos. Além disso, mostra-se bastante desigual quando se comparam segmentos populacionais segundo níveis de renda, raça/cor, localização regional e situação domiciliar (rural/urbana).

O modelo de expansão da educação superior, adotado no período 1995-2002, que incentivou a expansão do setor privado, guardava em si mesmo limites de ordem econômica impostos pela queda do poder aquisitivo da classe média brasileira. Isso pode ser corroborado pelo fato de a oferta de vagas ter crescido muito além do aumento da demanda. Se, em 1995, cerca de 18% das vagas ofertadas no ensino superior privado não haviam sido preenchidas, em 2006 já somavam aproximadamente 45%. Trata-se, pois, de uma coexistência aparentemente paradoxal, entre a baixa inserção de jovens de 18 a 24 anos na educação superior e o elevado nível de ociosidade das vagas ofertadas pelo conjunto das instituições privadas. A explicação para esse fenômeno aponta para, pelo menos, três possíveis causas, sendo duas delas de natureza intra-sistêmica: distorção idade-série na educação básica e insuficiente oferta de vagas pelos sistemas

públicos de educação superior. A terceira está relacionada com o empobrecimento da classe média brasileira, ao longo dos anos de 1990.

Em relação às causas intra-sistêmicas, a baixa progressão e a evasão verificadas nos ensinos fundamental e médio têm impactos sobre os níveis de acesso e permanência na educação superior. De acordo com estimativas do Inep somente 37% dos estudantes que iniciam o ensino fundamental concluem o ensino médio (IPEA, 2005). Portanto, o universo de potenciais demandantes de educação superior, que dispõem do requisito mínimo para tal, restringe-se a pouco mais de 1/3 dos jovens brasileiros que tiveram acesso à educação básica. Para essa minoria que consegue superar um conjunto de obstáculos colocados ao longo de sua trajetória escolar, a obtenção do diploma de nível médio não assegurará o ingresso na educação superior. A necessidade de ingressar no mercado de trabalho, que se torna mais premente com o avançar da idade, constitui uma das principais causas da interrupção dos estudos de boa parte dos concluintes do ensino médio.

As condições socioeconômicas da maioria dos que concluem o ensino médio, associadas à reduzida oferta de vagas pelos sistemas públicos de educação superior, constituem fatores limitantes de suas expectativas de acesso à educação superior. A disputa dessas cobiçadas vagas públicas e gratuitas também se mostra bastante desigual entre os estudantes que freqüentam o ensino médio privado e público diurno, e aqueles matriculados no ensino público noturno. Estudo do Inep, realizado a partir dos dados do Saeb de 2003, identificou que 76% dos estudantes que tiveram desempenho “muito crítico” nesse exame provinham do ensino noturno, sendo que 96% destes eram oriundos de escolas públicas. Em contrapartida, 76% dos estudantes que tiveram desempenho adequado estudavam em escolas privadas e 89% freqüentavam aulas no período diurno.

Mesmo sendo reduzidas as possibilidades de acesso à educação superior a estudantes pertencentes aos estratos inferiores de renda, sua participação no total de matrículas das instituições públicas é maior que nas privadas. De acordo com dados da Pnad de 2004, a freqüência de estudantes com renda domiciliar *per capita* de até 1 SM em instituições públicas equivalia a 15,3% do total de matriculados, enquanto nas instituições de ensino superior (IESs) privadas esse índice era de apenas 7,1%. Em sentido oposto, os que auferiam renda *per capita* de 10 SMs ou mais correspondiam a 3,6% do total de estudantes matriculados nas redes públicas, contra 5,2% nas privadas.

Assim como ocorre em relação à variável renda, as oportunidades de acesso à educação superior para a população negra são maiores no âmbito das instituições públicas. A presença de estudantes afro-descendentes em instituições de ensino superior públicas correspondia, em 2004, ao dobro da registrada nas instituições privadas. A menor incidência de negros nas IES privadas contribuiu para que sua frequência à educação superior correspondesse, naquele ano, a apenas 30% da observada entre os estudantes brancos. Essa situação reflete um avanço em relação a 1995, quando então a proporção situava-se em 21%, apesar de ser ainda bastante desigual.

A política para a educação superior, implementada no período 1995-2002, fundada na expansão do setor privado, foi acompanhada da redução dos gastos do MEC em relação ao Produto Interno Bruto (PIB),⁶⁴ (ver seção financiamento e gasto). O crescimento da educação superior privada também foi favorecido por certa desregulamentação do setor, no que se refere à flexibilização dos requisitos para a criação de cursos e instituições. A decisão do governo federal de extinguir o então Conselho Federal de Educação (CFE), em 1994, e de instituir em seu lugar o Conselho Nacional de Educação (CNE), sem o poder deliberativo do antecessor, conferiu ao MEC maior autonomia na condução do processo de expansão do ensino de graduação. O objetivo principal dessa medida foi expandir a oferta de vagas sem, no entanto, ampliar os gastos da União. Para tanto, foram agilizados e facilitados os processos de autorização, reconhecimento e credenciamento de cursos e instituições, por parte do CNE, o que favoreceu consideravelmente a expansão desse nível do ensino por intermédio da iniciativa privada.

Na pós-graduação *stricto sensu*, contudo, a oferta de vagas continuou a ser feita predominantemente pelas redes públicas de ensino superior (federal e estaduais). Assim, o conjunto das instituições privadas respondia, em 1995, por 12,7% das matrículas em cursos de mestrado e por 9,4% das de doutorado; em 2004, essa participação ampliou-se substancialmente no caso dos mestrados (23,2%), mas mantinha-se praticamente inalterada no que concerne aos cursos de doutorado (9,9%). Esses dados revelam que a expansão desse nível do ensino superior não segue a tendência verificada no âmbito da graduação, em que predomina a oferta pelo setor privado, provavelmente em decorrência de requisitos de natureza estrutural (corpo docente titulado, linhas de pesquisas instituídas, laboratórios etc.), sem os quais os novos cursos têm poucas chances de reconhecimento pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), e dos altos custos de manutenção de programas de mestrado e doutorado.

64 Ver seção financiamento e gasto

3.3.6. Educação profissional

Em 1997, foi implementada uma reforma da educação profissional de nível médio, no âmbito da rede federal, no sentido de separar a parte acadêmica da formação profissional: Os principais argumentos que respaldaram essa mudança foram: *a)* alto custo aluno/ano – aproximadamente dez vezes maior do que no ensino médio regular; *b)* perfil da maioria dos alunos que freqüentam essas escolas e centros – provenientes de classe média e média alta –, e elevado índice de ingresso no ensino superior, em vez de voltar-se ao mercado de trabalho; e *c)* dificuldade da gestão centralizada, a partir de Brasília, sobre unidades escolares que se espalham pelo país, mas que fazem parte da administração direta do MEC.

A reforma da educação profissional instituída pelo Decreto nº 2.208/1997 separou os ensinos profissional e médio regular, de modo a estabelecer dois sistemas paralelos. A educação profissional passou a compreender três níveis, que não constituem progressão obrigatória: *a)* básico, com duração variável, independente de escolaridade, não sujeita à regulamentação curricular; *b)* técnico, destinado aos matriculados ou egressos do ensino médio, com organização curricular independente deste; e *c)* tecnológico, correspondente ao nível superior, destinado aos egressos do ensino médio ou técnico.

A partir de 2003 retomou-se a discussão sobre a orientação da política de educação profissional, particularmente em sua relação com o ensino médio. Por intermédio do Decreto nº 5.154/2004, possibilitou-se diversas formas de articulação entre os ensinos técnico e acadêmico, sendo a principal delas a que prevê a reintegração entre ambos, conforme modelo vigente até 1997.

A ampliação da oferta de vagas em instituições públicas vem sendo viabilizada pelo Plano de Expansão da Educação Profissional e Tecnológica, cuja Fase I foi iniciada em 2006, e deverá resultar na duplicação, até o ano de 2010, da capacidade de atendimento das redes públicas. Assim, estão previstas as seguintes ações: *a)* criação de 210 novas unidades na rede federal; *b)* incorporação de escolas agrícolas vinculadas ao Ministério da Agricultura – Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac); e *c)* fortalecimento das redes estaduais e municipais de educação profissional.

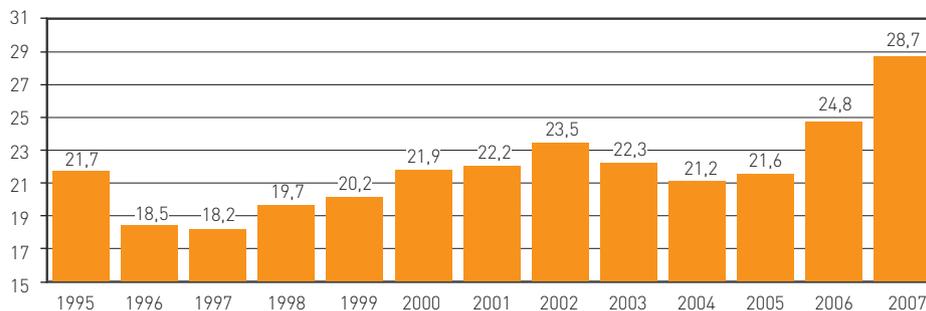
As novas escolas da rede federal deverão ser criadas em um novo modelo de gestão e integrar os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifet). Os cursos deverão sintonizar-se com as demandas locais e regionais, bem como atender aos arranjos produtivos locais. Sua distribuição deverá romper com a atual concentração territorial da oferta, buscando a interiorização e a

formação de pólos de educação profissional. Nesse sentido, a atual política para a educação profissional consiste numa inflexão em relação à orientação até então vigente, regulamentada pela Lei nº 9.949/1998, que visava inibir a expansão da rede federal de educação profissional.

3.4. FINANCIAMENTO E GASTO

Um dos principais limitantes da expansão e melhoria da qualidade dos bens e serviços educacionais situa-se no volume de recursos que financiam as políticas federais na área de educação. Admite-se, em alguns estudos publicados recentemente, que o montante de recursos disponibilizado pelo MEC seria insuficiente para desencadear um verdadeiro processo de coordenação e colaboração entre as esferas administrativas. Os gastos globais do MEC, no período compreendido entre 1995 e 2007, apresentados no gráfico 7, mostram que a média anual situou-se em torno de R\$ 21,9 bilhões (em valores atualizados pelo IPCA Médio de 2007), sendo que o maior valor foi atingido nesse último ano (R\$ 28,7 bilhões). Observa-se, também, que os gastos não apresentam crescimento contínuo, mas sim, oscilação com três picos distintos: 2002, 2006 e 2007. No entanto, a tendência identificada, entre o início e o final desse período, é a de uma curva ascendente.

Gráfico 7 – Gastos do Ministério da Educação (1995-2007)
Em R\$ bilhões

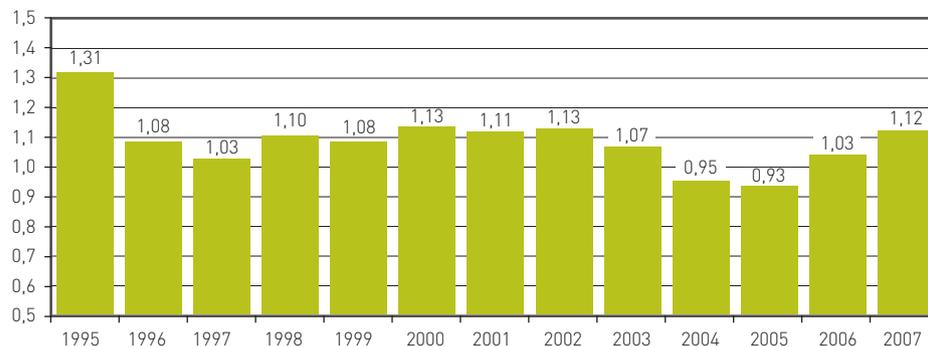


Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Ipea/Disoc.
Obs.: Em valores constantes, atualizados pelo IPCA médio de 2007.

Quando os gastos são analisados em relação ao Produto Interno Bruto (PIB), verifica-se que, em que pese o fato de nos dois últimos anos ter registrado elevação contínua dessa proporção, o percentual atingido em 2007 ainda se situa bastante abaixo do primeiro ano da série, conforme pode ser observado no gráfico 8.

Gráfico 8 – Gastos do Ministério da Educação como Proporção do PIB

[Em %]

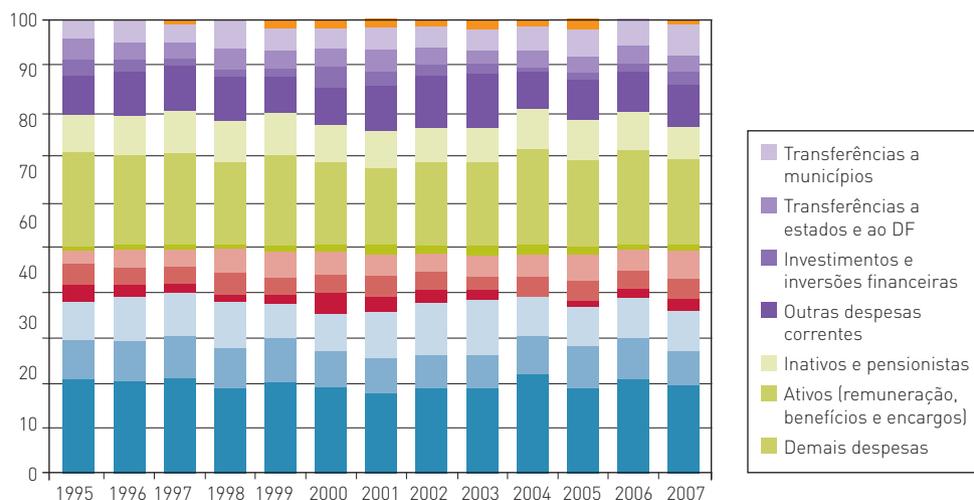


Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Ipea/Disoc.

A análise dos gastos segundo a natureza da despesa também indica alterações quanto à sua composição, conforme mostra o gráfico 9. Nesse caso, chama a atenção o fato de as despesas com pessoal e os encargos sociais com ativos, inativos e pensionistas terem sido reduzidos de 59,1% para 53,1% do total. Esses gastos também se moveram com viés de baixa nos últimos anos. Em 2007, os dispêndios com pessoal ativo representaram cerca de 38,5% dos gastos do MEC e os com inativos e pensionistas consumiram algo em torno de 14,6%, ambos em queda no período.

Gráfico 9 – Gastos do Ministério da Educação segundo a Natureza da Despesa – 1995-2007

[Em %]

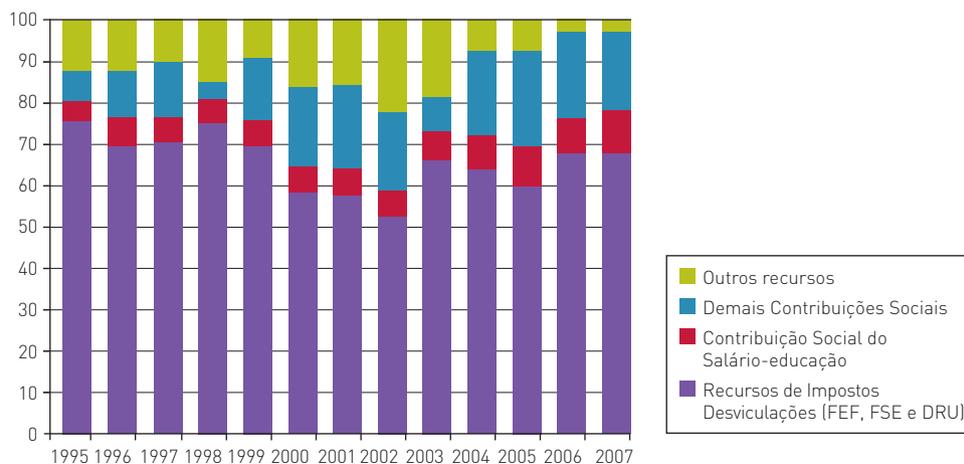


Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Os dados apresentados também mostram que tem aumentado a participação relativa e os montantes das transferências intergovernamentais (a estados, ao Distrito Federal e aos municípios). Essa proporção foi ampliada de 15,2% em 1995, para 21%, em 2007. Isso evidencia que o processo de descentralização continua em expansão, especialmente em favor dos municípios cujas transferências foram ampliadas de 5,7% para 12,8% dos gastos do ministério.

O gráfico 10 apresenta as fontes de financiamento do MEC, evidenciando que a participação percentual dos recursos de impostos, mais as desvinculações (FSE, FEF e DRU) e as contribuições sociais oscilaram bastante no período analisado. Os impostos mais os recursos derivados das desvinculações representavam 75% em 1995 e 68% em 2007. Sendo que, entre 2000 e 2002, ficaram sempre abaixo do patamar de 60%. O mesmo ocorreu com as contribuições sociais, que se apresentaram como importantes fontes complementares. Em 2002 as mesmas contribuíram com 12% e em 2007, com 29% do volume de recursos despendido pelo ministério. Vale ressaltar que a contribuição social vinculada à educação, o salário-educação, que representava 5% dos recursos em 1995, contribuiu em 2007 com 10% do volume que financiou as ações do MEC. Esta contribuição é de relevante importância para o MEC, por tratar-se de fonte exclusiva da área de educação e 1/3 da mesma é administrada por esse ministério. O salário-educação, previsto no artigo 212 da CF, é uma fonte de recursos destinada exclusivamente ao ensino fundamental da rede pública, com base na alíquota de 2,5% incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A distribuição dos recursos do salário-educação é automática e estabelecida no aparato institucional.

Gráfico 10 – Gastos do Ministério da Educação segundo as Principais Fontes de Recursos – 1995-2007
(Em%)



Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Quadro 2 – Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo		
UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Ordinários do Tesouro Vinculação da receita de impostos (18%) para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)	ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE Subvinculação do FUNDEF	ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE Subvinculação do FUNDEF
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS Salário-Educação/quota Federal (1/3) CSLL Cofins Receitas brutas de prognósticos	TRANSFERÊNCIAS Salário-educação/quota federal Orçamentários da União Aplicação do Salário-Educação/quota Federal e outras fontes do FNDE	TRANSFERÊNCIAS Salário-educação/quota Estadual Salário-educação/quota federal Salário-Educação/quota municipal Orçamentários do Estado Orçamentários da União Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE
MISTO Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	CONTRIBUIÇÃO SOCIAL Salário-educação/quota estadual (2/3)	
OUTROS Operações de crédito Renda líquida da loteria federal Renda de órgãos autônomos Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) Diretamente arrecadados Diversos	OUTROS Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos	OUTROS Diretamente arrecadados Operações de crédito Diversos

Fontes: CF, LDB e demais leis ordinárias.
Elaboração: Ipea/Disoc.

A criação do Fundef, em 1996, objetivava garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério. Esse fundo reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da CF de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% daqueles recursos (ou 15 p.p.) no ensino fundamental.

A emenda de criação do Fundef determinou como competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos entre os entes federados, que acarretam baixo gasto por aluno/ano, principalmente nas regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal previu como papel da União a responsabilidade pela complementação de recursos ao Fundef, sempre que, em cada estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Reconhece-se, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar

a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Conforme mostram os balanços do Fundef, referentes a 2006 foram significativas as diferenças nos gastos por aluno, realizados por intermédio dos 27 fundos estaduais. Por exemplo, o valor aplicado pelo Maranhão correspondeu ao piso estabelecido pelo MEC, mas, para atingir esse mínimo, foi necessária complementação da União, equivalente a R\$ 691,93. Roraima atingiu R\$ 2.294,00 e, na mesma região, o Pará despendeu apenas R\$ 733,46. Sem dúvida, diferentes aportes de recursos financeiros têm distintos efeitos sobre a quantidade e a qualidade das instalações e equipamentos escolares, salários de professores etc.

De acordo com Vazquez (2007), o Fundef não foi capaz de reduzir as desigualdades quanto aos gastos com educação, entre as 27 unidades federadas, na medida em que, no estado com menor valor de gasto por aluno/ano, este era de 56,3% da média nacional, ao passo que o maior valor era de 4,3 vezes essa média. Esse fato é parcialmente explicado pela alocação dos recursos federais, referentes à complementação da União aos estados. Pelo mecanismo de redução do valor mínimo de aplicação pelo fundo, com base no qual seriam definidas as unidades federadas aptas a receber a complementação federal, diminuiu o número de beneficiários e do montante a ser transferido pela União aos fundos estaduais. Assim, o papel da União na redução das desigualdades estaduais de gasto foi bastante reduzido no período de vigência do Fundef.

3.5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os avanços da educação brasileira nas últimas duas décadas refletem, em grande medida, as prioridades conferidas pelo poder público no que concerne à vinculação de recursos financeiros. Desde a aprovação da Lei Calmon, em 1983, passando pela CF de 1988 e incluindo o Fundef, teve-se como pressuposto a necessidade de assegurar um patamar mínimo de gastos com a educação. Essa estratégia revelou-se bem-sucedida para efeito da expansão da oferta de matrículas, particularmente no ensino fundamental, embora não tenha sido suficiente para assegurar um padrão mínimo de qualidade do ensino, inferido a partir de resultados de avaliações nacionais e internacionais de desempenho dos estudantes.

Os anos de 1990 foram marcados pelo movimento em prol da descentralização da gestão do sistema educacional brasileiro, mediante a transferência de recursos financeiros aos entes federados e, no limite, às escolas, no sentido

de compartilhar responsabilidades e, assim, aumentar a eficiência do gasto e assegurar a chegada dos recursos às escolas.

Os principais avanços do Brasil no campo educacional referem-se à ampliação do acesso a todos os níveis e modalidades de ensino, enquanto os maiores desafios estão relacionados aos imperativos de assegurar a todos os jovens brasileiros a conclusão da escolarização obrigatória, na idade adequada, e, no mínimo, de promover a alfabetização de todos aqueles que, por algum motivo, não puderam concretizá-la na idade adequada. A superação de desafios dessa envergadura implicará, necessariamente, a atuação conjunta das três esferas de governo e o envolvimento da sociedade civil como um todo, na medida em que pressupõe a intervenção em uma realidade social pouco permeável às mudanças, na qual se insere essa problemática educacional que tem longevidade semelhante à da nação brasileira.

4. POLÍTICAS DE GARANTIA DE RENDA

4.1. INTRODUÇÃO⁶⁵

A pobreza e a indigência, entendidas como situações sociais marcadas pela carência de recursos e pela vulnerabilidade social, têm se imposto como questões centrais do debate público brasileiro e sido efetivamente objeto de um conjunto de intervenções de governo. Desde a CF de 1988, assiste-se à ampliação dos programas de garantia de renda, incluindo a emergência de benefícios monetários de natureza não-contributiva operados pelo governo federal, e que podem ser considerados hoje parte importante do sistema de proteção social e da seguridade social brasileira.

A operação desses benefícios tem promovido uma ampliação do debate sobre aspectos centrais da nossa proteção social. Temas referentes ao papel a ser desempenhado pelo patamar não-contributivo, sua articulação com o conjunto de benefícios previdenciários, seu impacto distributivo e sua influência sobre o comportamento dos beneficiários e sobre sua situação de carência vêm sendo amplamente discutidos. De fato, as mudanças observadas nos últimos 20 anos têm recolocado a questão sobre em qual patamar de proteção (e de desproteção) social

⁶⁵ Em linhas gerais, este subcapítulo baseia-se no texto de Jaccoud (2008), de onde foram selecionadas e adaptadas partes.

a sociedade está operando e qual o seu impacto no tratamento da pobreza, seja no combate das situações de ausência ou insuficiência de renda, seja no objetivo de evitar a instalação das situações de carência. Mais ainda, tais mudanças têm permitido aprofundar o debate sobre a necessidade de ampliação e qualificação da ação social do Estado, parte de uma discussão mais ampla sobre a capacidade da sociedade brasileira de conviver com níveis praticamente inigualáveis de desigualdade, bem como sobre o potencial de antagonismo e de conflito que essa desigualdade contém.

Este subcapítulo está organizado em seis seções e tem como objetivo analisar a trajetória recente das políticas de proteção social,⁶⁶ observando-se a ampliação da cobertura para riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho e o surgimento de um pilar de garantia de renda à população em situação de extrema pobreza.⁶⁷ Como produto desse processo, tem-se assistido à emergência no país de um sistema de proteção social que busca compatibilizar programas de naturezas diversas em um movimento de expansão que, apesar de desigual, parece ocorrer também em outras áreas da política social.⁶⁸

Após esta introdução, realiza-se um rápido retrospecto da evolução recente da seguridade social. Na terceira seção, segue-se um esforço de análise da garantia de renda operada pelo governo federal, a partir da identificação da origem e dos objetivos dos diferentes programas que a compõem. Os programas serão analisados diferenciando-os em dois grupos. De um lado, os programas de transferência de renda de natureza não-contributiva que visam garantir uma renda à população pobre. Estão neste grupo os programas vinculados à comprovação de insuficiência de renda – o BPC e o PBF. De outro, os programas contributivos que têm por objetivo aportar recursos nos casos de perda da capacidade de trabalho. Compõem este grupo os diferentes regimes da previdência social, dos quais será destacado apenas o regime geral.

Na quarta seção, será focado o público coberto por esses programas e o tipo de proteção que recebem. Pretende-se identificar as características das populações beneficiárias no que se refere a sua participação no mercado de trabalho. Enquanto

66 O termo proteção social será aqui utilizado de maneira reduzida, ou seja, em referência aos programas que têm como objetivo garantir segurança de renda: aqueles que visam manter a renda das pessoas que têm interrompida sua atividade produtiva por motivos de desemprego, doença, invalidez ou aposentadoria, assim como os programas que aportam ajuda financeira às pessoas e famílias que não têm renda ou cuja renda se revela insuficiente.

67 Sobre o tema, ver Jaccoud (2008), de onde foram extraídas e adaptadas partes para compor este subcapítulo.

68 Uma ampla avaliação da política social brasileira para o período 1995-2005, seu processo de expansão e os limites em que ele tem operado podem ser encontrados em Ipea (2007).

as transferências realizadas pela previdência social e pelo BPC visam proteger populações reconhecidas como dispensadas ou impossibilitadas, temporária ou definitivamente, de arcar com sua sobrevivência pelo próprio trabalho, o PBF alcança principalmente aquelas famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho. Em seguida, na quinta seção, procurar-se-á analisar a articulação entre proteção social e seus diferentes programas e a sua relação com o trabalho, enfocando tanto a vinculação entre as formas de trabalho e o formato da proteção via seguro e assistência social, quanto a participação das categorias indigente e pobre no mercado de trabalho. Por fim, na conclusão, serão discutidas sucintamente algumas propostas visando ao aperfeiçoamento dos programas de proteção social tendo em vista o objetivo de universalizar a cobertura e ampliar o combate à pobreza e à vulnerabilidade.

4.2. A EVOLUÇÃO RECENTE DA SEGURIDADE SOCIAL

A CF é o marco central para analisar a evolução recente da proteção social no Brasil. Instituído novas regras para os benefícios vinculados à previdência social, criando benefícios no âmbito da assistência social e assegurando a sua integração sob o princípio da seguridade social, a CF alterou o quadro da proteção social com expressivos impactos tanto em termos de ampliação da cobertura quanto em termos redistributivos. Com a introdução da chamada previdência rural, flexibilizou-se a forma de contribuição do trabalhador rural em regime de economia familiar, ultrapassando os limites da concepção estrita de seguro social até então em vigor. Essa nova categoria de segurado passa a ser regida por princípios diferenciados, que desvinculam o acesso ao benefício da comprovação de contribuição individual ao regime previdenciário e o associam à comprovação da inserção naquele regime de produção. Paralelamente, a implantação do BPC, assegurando uma renda mensal de cidadania a todos os idosos e pessoas com deficiência em situação de pobreza, também significou uma relevante inovação. Ela praticamente garantiu a universalização da cobertura da população idosa pela proteção social, além de atender, de maneira inovadora no país, as pessoas com deficiência em famílias pobres independentemente de qualquer contribuição.

Se tais inovações tiveram um impacto positivo na ampliação da cobertura dos programas de segurança de renda à população brasileira, reformas implementadas durante a década de 1990 buscaram atuar no sentido contrário. A adoção de medidas restritivas, em que pese não terem alterado a configuração e as características de base da previdência social (IPEA, 2007), significaram a

ampliação da desproteção para alguns grupos de trabalhadores. Entre elas, deve ser destacada a substituição da comprovação de tempo de serviço por tempo de contribuição para acesso à aposentadoria, fazendo crescer o risco de perda da condição de segurado e dificultando o acesso aos benefícios previdenciários.⁶⁹

No campo dos benefícios assistenciais, reformas também foram implementadas, permitindo o aparecimento e a posterior consolidação de novos benefícios. Ao contrário dos programas contributivos, que têm longa história no Brasil, as transferências de renda não-contributivas têm origem bastante recente. Elas emergem, na esfera federal, no início dos anos 2000, operando novos tipos de benefícios monetários, não previstos pelo texto constitucional. Quase simultaneamente, entre abril de 2001 e janeiro de 2002, o governo federal instituiu os programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação e Auxílio Gás.⁷⁰

Os programas de transferência de renda, que haviam sido acrescidos, em 2003, do chamado Cartão Alimentação,⁷¹ foram unificados, em 2004, pelo PBF. Esse programa garantiu a implementação de um benefício básico voltado às famílias mais pobres independentemente da composição familiar. Ao lado dele, instituiu-se um piso variável, vinculado à existência de crianças e adolescentes na família, com idade até 15 anos. Uma ampliação do PBF foi criada em dezembro de 2007, quando estabeleceu-se um novo benefício variável, visando incluir os adolescentes de 16 e 17 anos das famílias beneficiárias.

4.3. A COBERTURA DOS BENEFÍCIOS CONTRIBUTIVOS E OS NÃO-CONTRIBUTIVOS

Em seu novo formato, a garantia de renda no campo da seguridade social vem operando por meio de uma política contributiva e por programas assistenciais, de natureza não-contributiva e seletiva, dirigida a um público

69 Sobre as reformas previdenciárias implantadas durante a década de 1990, ver Fagnani (2007). Sobre seu impacto restritivo no que diz respeito ao acesso, ver ainda Matijascic, Kay e Ribeiro (2007) e Campos e Pochmann (2007).

70 Esses programas tinham em comum a mesma definição de população beneficiária (famílias de renda mensal inferior a 1/2 SM *per capita*, o que correspondia, na época, a R\$ 90,00). O Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação compartilhavam também os valores dos benefícios (R\$ 15,00 por criança, até um total máximo de R\$ 45,00), e o fato de beneficiarem apenas famílias que tivessem crianças em sua composição.

71 Sobre a evolução desses programas, ver Ipea (2007).

geralmente definido sob condições de renda.⁷² Essas ações perseguem objetivos distintos: enquanto o seguro social visa evitar as situações de ausência de renda nos casos da perda da capacidade de trabalho, os programas assistenciais buscam fazer frente às situações em que a pobreza já está instalada, independentemente da capacidade de trabalho do beneficiário. Observando sua trajetória desde a década de 1990, nota-se a afirmação progressiva dessas duas vertentes de garantia de renda, tornando-as responsáveis por um patamar progressivo de cobertura, em que pese a manutenção de um elevado grau de desproteção.

A previdência social que emerge da Constituição mantém-se organizada sob a base da contribuição de empregados e empregadores, garantindo proteção aos riscos sociais para os trabalhadores com contratos formais de trabalho.⁷³ Para os demais grupos de trabalhadores, a lei institui tratamento distinto. A grande inovação instituída com a ampliação da cobertura previdenciária aos trabalhadores rurais em regime de economia familiar significou a inclusão de milhões de famílias na previdência social, com a quase universalização de sua cobertura no meio rural. Entretanto, quadro diferente se desenha para os trabalhadores urbanos não atrelados a contratos formais de trabalho. Este configura um grupo ainda majoritariamente excluído da proteção previdenciária. Analisando as taxas de contribuição à previdência social das ocupações não assalariadas, Campos e Pochmann (2007) concluem que menos de 11% desses trabalhadores (ocupados por conta própria, em emprego sem carteira, em atividades em produção para o próprio consumo, em construção para próprio uso ou sem remuneração) mantinham-se, em 2006, como contribuintes. A baixa taxa de contribuição é reforçada pelo expressivo número de desempregados no mercado de trabalho assim como pela alta rotatividade no emprego que, segundo aqueles autores, comprometem a permanência da filiação previdenciária e, em consequência, a garantia da proteção social decorrente.

O caminho da inclusão previdenciária vem sendo perseguido pelo Ministério da Previdência desde 2004, com medidas como o Super Simples – que busca ampliar a cobertura dos empregados sem carteira –, a adoção e incentivos tributários para a formalização dos empregados domésticos e, mais recentemente,

72 Além desses dois modelos, cabe destacar a existência de um terceiro formato de políticas de garantia de renda, constituída pelos programas universais de transferência de renda (MOREL, 1999). Distintos do seguro social e da assistência social, programas dessa natureza ainda não operam no Brasil, como destacam Lavinas e Cavalcanti (2007).

73 Cabe lembrar que a CF de 1988 reconheceu o seguro-desemprego como parte da proteção previdenciária.

a instituição do regime simplificado de aposentadorias, que reduziu a alíquota de contribuição para autônomos, estudantes e donas de casa.⁷⁴ Contudo, a baixa renda, a precariedade dos vínculos trabalhistas e a incerteza ocupacional que caracteriza as atividades de grande número de trabalhadores urbanos tornam a instituição de uma cobertura universal de base contributiva no país pouco exequível.

À guisa de um balanço geral, no que diz respeito à cobertura, a previdência social ampliou a população protegida que passou, entre 1995 e 2005, de menos de 36 milhões para mais de 47 milhões de pessoas. Contudo, estima-se que, em 2005, 38 milhões de trabalhadores (44% da PEA) não contavam com amparo (previdenciário).⁷⁵

Ao lado da previdência social, a Carta Constitucional instituiu uma segunda garantia de renda vinculada à seguridade social, o BPC. De natureza não contributiva, esse benefício assistencial visa à proteção dos inativos – idosos e deficientes – em situação de indigência. O BPC garante uma renda de solidariedade nacional via pagamento de um benefício mensal no valor de 1 SM aos idosos (com 65 anos ou mais) e às pessoas com deficiência consideradas incapacitadas para a vida autônoma e para o trabalho e em situação de extrema pobreza. A Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) regulamentou o BPC fixando o acesso ao benefício para aqueles cuja renda familiar *per capita* for inferior a 1/4 do SM. O BPC foi o primeiro benefício assistencial implementado no país em escala nacional, tendo começado a operar em 1996.⁷⁶

A ampliação da proteção social no campo dos benefícios não-contributivos foi realizada mais recentemente pelos chamados programas de transferência de renda. Apesar de sua origem estar largamente assentada em uma busca de alternativa ao modelo universalista de proteção social que emergiu da Constituição, essa iniciativa se consolidou nos últimos anos por meio do PBF e vem, em larga medida, se integrando àquele modelo. É o que se pode deduzir ao observar o público coberto hoje pelo PBF, distinto tanto daquele que contribui para a previdência social quanto

74 Ver, a respeito, Ipea (2007b).

75 Ver a respeito capítulo XX desta publicação.

76 Devido à expressiva cobertura dos idosos rurais pela previdência rural, o BPC se caracteriza hoje como um benefício quase que integralmente urbano e atende parte da população idosa urbana não segurada pela previdência social. Em 2006, oito em cada dez idosos brasileiros recebiam benefícios da seguridade social, sendo que esse número subia para nove em cada dez residências com presença de idosos (IPEA, 2007a).

dos beneficiários do BPC. Visando garantir uma renda mínima a toda a população em situação de extrema pobreza, o PBF alcança principalmente famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho.

Herdeiro dos programas de transferência de renda implementados no final dos anos 1990 em diversas cidades brasileiras, e, após 2000, pelo governo federal, o PBF introduz uma relevante inovação em relação aos anteriores. Os primeiros programas federais beneficiavam principalmente famílias em situação de pobreza que contavam com crianças em sua composição, reafirmando assim a idéia da vulnerabilidade pela idade como condição para a legitimidade da transferência de renda. O PBF, ao contrário, mantém uma faixa de proteção que beneficia qualquer família, independentemente de sua composição. Como mostra o quadro 3, atualmente, as famílias cuja renda *per capita* é inferior a R\$ 60,00, tendo ou não crianças, têm acesso ao chamado piso básico do programa, no valor de R\$ 58,00. Juntamente com esse piso o programa opera também com dois pisos variáveis: um no valor de R\$ 18,00, para cada criança ou adolescente de até 15 anos, no limite de três filhos por família, e o outro no valor de R\$ 30,00, para cada jovem entre 16 e 17 anos, no limite de até dois jovens por família.⁷⁷ Esses dois pisos são concedidos para as famílias com renda mensal até R\$ 60,00 que tenham crianças e também para as famílias com renda mensal *per capita* entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00. Os valores pagos pelo PBF variam, assim, entre R\$ 18,00 e R\$ 172,00, de acordo com a renda mensal da família e o número de crianças e jovens.

Quadro 3 – Tipos de benefícios concedidos pelo Programa Bolsa Família – janeiro de 2008

Benefícios	Famílias com renda de até R\$ 60,00 reais <i>per capita</i>	Famílias com renda entre R\$ 60,01 e R\$ 120,00 reais <i>per capita</i> e com crianças de 0 a 15 anos
Piso básico	Benefício fixo de R\$ 58,00	–
Piso variável: crianças	Benefício de R\$ 18,00 por criança (máximo de 3 crianças)	Benefício de R\$ 18,00 por criança (máximo de 3 crianças)
Benefício variável jovem (BVJ)	Benefício de R\$ 30,00 por jovem (máximo de 2 jovens)	Benefício de R\$ 30,00 por jovem (máximo de 2 jovens)
Valor máximo do benefício por família	R\$ 172,00	R\$ 114,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).
Elaboração: Ipea/Disoc.

77 O BVJ passou a ser implementado a partir de março de 2008.

Assentado no princípio da solidariedade nacional, o PBF, representa um avanço na proteção social e na seguridade social do país.⁷⁸ Pela primeira vez, a política social brasileira opera um programa de distribuição de renda à população pobre, independentemente de comprovação de incapacidade para o trabalho ou de afirmação de mérito. Na história da assistência social, a identificação do “pobre merecedor” sempre organizou as práticas de ajuda, seja ela pública ou privada. Por esse meio era identificada a população pobre desobrigada de cobrir suas necessidades pelo exercício do trabalho – crianças, deficientes, idosos ou mulheres com filhos – ou a população trabalhadora vítima de situações trágicas ou episódicas que legitimassem a oferta do benefício monetário – secas, morte, acidentes etc. O acesso convencional dos trabalhadores a benefícios monetários da seguridade social deveria se fazer pela previdência social, enquanto mantinha-se, para a parcela da população em idade ativa (PIA), mas sem trabalho estável ou remunerado que lhe desse acesso ao seguro social, a suspeita da corrupção moral – indigência, preguiça, indolência, ou irresponsabilidade, justificando a ausência de qualquer proteção social garantida pelo Estado.

A inovação representada pelo PBF significa o reconhecimento da relevância e da legitimidade de garantir um aporte de renda a todos aqueles que estejam abaixo de um patamar de renda considerado mínimo. Tal garantia não precisa estar submetida à existência de características específicas como exercer ou não uma atividade remunerada, habitar área urbana ou rural ou ter ou não filhos.⁷⁹ Embora as restrições representadas pelo limitado valor do benefício ofertado (cujo valor médio era de R\$ 72,00 em dezembro de 2007) e pela ausência de uma regra de indexação, a instituição do PBF parece efetivamente configurar a formação de um novo pilar no sistema de proteção social no país.⁸⁰

A cobertura desse conjunto de programas de segurança de renda é, hoje, expressiva. Como pode ser observado na tabela 5, em dezembro de 2007,

78 Apesar de ser operado por uma gestão própria e independente, esse programa é aqui entendido como um programa do campo da assistência social – e, em decorrência, da seguridade social devido ao fato de: *a*) ser um benefício não-contributivo; *b*) operar no âmbito da segurança de renda; *c*) ter cobertura universal no grupo beneficiário; e *d*) não contrariar os princípios que regem a seguridade social expressos no artigo 194 da CF. Em que pese ser um benefício assistencial, o PBF a ainda não pode ser identificado como um direito social.

79 Mesmo que o valor do benefício varie em função da composição da família, o piso básico independe dessa composição, como já citado.

80 Cabe lembrar que o caráter condicionado dos benefícios do PBF no que se refere a famílias com crianças (a grande maioria das famílias beneficiárias) pode vir a representar uma restrição na configuração desse novo patamar de garantia de renda. Mas até o momento, as condicionalidades não têm sido usadas em seu potencial punitivo e sim geridas em favor da inserção dos membros dessas famílias em outros campos da política social.

considerando o PBF, o BPC e o Regime Geral de Previdência Social (RGPS), a seguridade social brasileira operou mais de 36 milhões de benefícios, dos quais mais de 27,9 milhões (78%) eram de até 1 SM e cerca de 17 milhões tinham o valor de 1 SM.

Tabela 5 – Benefícios Previdenciários e Assistenciais: Número Total e Benefícios no Valor de até 1 Salário Mínimo – dezembro de 2007

Benefícios	PBF – Programa Bolsa Família	Benefícios assistenciais ^a	Benefícios previdenciários – RGPS	Total
Número de benefícios emitidos	11.043.076	3.080.821	22.066.263	36.026.502
Total dos benefícios com valor igual ou menor que 1 SM	11.043.076	3.080.764	14.010.026	27.954.453
Percentual dos benefícios com valor igual ou menor que 1 SM	100,0	99,9	63,5	77,7

Fonte: MDS (2007).

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: ^aConsideram-se aqui os benefícios do BPC e os benefícios referentes à Renda Mensal Vitalícia (RMV).

O PBF atendeu, em dezembro de 2007, cerca de 11 milhões de famílias em todo o país, estimando-se um alcance para 54 milhões de pessoas. O BPC distribuiu no mesmo período 2,7 milhões de benefícios, sendo que, destes, 1,3 milhão eram para idosos e 1,4 milhão para pessoas portadoras de deficiência que as incapacitavam para o trabalho. Somando aos beneficiários do BPC aqueles que ainda recebem a antiga RMV,⁸¹ o número de pagamentos no campo desses benefícios assistenciais sobe para 3,1 milhões.

Entre os benefícios previdenciários pagos pelo RPS,⁸² aqueles de 1 SM representaram 63,5% do número de benefícios pagos no mês de julho, cobrindo praticamente 14 milhões de beneficiários. Cabe lembrar que entre os benefícios previdenciários predominam os de aposentadoria e pensões por morte, somando mais de 90% do total.⁸³

81 A RMV foi substituída pelo BPC em 1996. A partir de então foram canceladas novas concessões, passando a ser pagos somente os benefícios já concedidos.

82 Além do RGPS, a previdência social opera ainda os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) e com regimes complementares. A previdência básica, formada pelo RGPS e administrada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), atende obrigatoriamente aos empregados do setor privado (regidos pela CLT), de empresas estatais, trabalhadores rurais do Regime de Economia Familiar, assim como os por conta própria e contribuintes avulsos. Este é o principal pilar da previdência social. Os RPPS englobam os regimes de previdência para servidores públicos civis e militares em níveis federal, estadual e municipal. Há RPPSs nos 27 estados e no Distrito Federal e em mais de 2.100 municípios, atendendo, em 2005, 6% dos segurados da previdência social. Por fim, a previdência complementar tem por objetivo conceder benefícios opcionais complementares aos segurados da previdência dos empregados do setor privado.

83 Os demais benefícios previdenciários são os auxílios por motivo de doença, acidente ou reclusão e o salário-maternidade. Somam-se a eles os benefícios acidentários, também de pequena expressão.

Contudo, apesar da relevância da cobertura garantida pela seguridade social e de seus impactos redistributivos,⁸⁴ é importante ampliar o debate sobre o papel dos programas que operam benefícios monetários em face do combate à pobreza e à iniquidade no país. O aprimoramento de tais programas e sua integração com o sistema contributivo de proteção aos riscos sociais passa, neste momento, por uma ampla discussão do papel das políticas de solidariedade nacional na garantia de rendas mínimas nas diversas situações de vulnerabilidade social e pobreza.

4.4. POBREZA, POBREZAS E GARANTIA DE RENDA

Do quadro de cobertura apresentado anteriormente, destacam-se não apenas a diferenciação do objetivo dos programas contributivos e não-contributivos que compõem hoje a proteção social brasileira no campo da garantia de renda como também a diferença de público-alvo. De fato, aqueles programas beneficiam populações distintas no que se refere a sua participação no mercado de trabalho. Os benefícios sob responsabilidade da previdência social assim como o benefício assistencial de prestação continuada, o BPC, visam proteger as populações reconhecidas como dispensadas ou impossibilitadas, temporária ou definitivamente, de arcar com sua sobrevivência pelo próprio trabalho. O Bolsa Família, por outro lado, alcança principalmente aquelas famílias cujos membros adultos estão em idade economicamente ativa e participam do mercado de trabalho. Assistiu-se, assim, nos últimos 20 anos, a uma ampliação da cobertura para riscos relacionados à perda da capacidade de trabalho, sob a qual se voltam benefícios contributivos e não-contributivos, ao mesmo tempo em que inaugurou-se um novo pilar garantindo renda à população em situação de ausência ou insuficiência de renda.

O surgimento de benefícios monetários não ancorados na contribuição social ou na comprovação do exercício do trabalho legítimo faz emergir tensões expressivas no campo da proteção social. De acordo com Morel (1999), a assistência social, ao contrário do seguro social, não responde ao princípio da reciprocidade. De fato, além de estar assentada na separação entre os que pagam e os que recebem, a assistência social exige a comprovação do estado de necessidade. A ausência de contrapartida apresenta poucos problemas

84 Um amplo conjunto de estudos vem se debruçando sobre o impacto distributivo desses programas. Pode-se citar, entre outros, Soares *et al.* (2006) e Soares *et al.* (2007).

quando os benefícios assistenciais são dirigidos aos idosos, cuja contribuição ao desenvolvimento social já teria sido dada; às crianças, cuja contribuição ainda será efetuada; e aos doentes ou inválidos, para quem tal demanda pode ser suspensa. O debate torna-se mais intenso quando esses benefícios atendem a PIA e em condições de trabalho.

A longa crise econômica vivenciada pelo país durante as décadas de 1980 e 1990, associada à redução da criação de postos de trabalho formais e à queda da renda média do trabalho (THEODORO, 2003) permitiu tomar corpo a instituição de uma política de garantia de renda para um espectro ampliado da população. Entendida como uma medida pontual de luta contra a pobreza, essa nova política terminou por efetivar o reconhecimento de novos interesses e a garantia de proteção às parcelas mais vulneráveis da sociedade. Nesse contexto, a assistência social passou a se responsabilizar por um braço distinto e complementar da proteção social, atingindo uma população impossibilitada de obter renda satisfatória via sua inserção no mercado de trabalho, assim como de assegurar-se, via cotização, de proteção social nas eventualidades da incapacidade para o trabalho.

Entretanto, a ampliação do escopo da cobertura dos programas de garantia de renda ainda não está consolidada. A adoção dos benefícios assistenciais depende da clara afirmação de um projeto político amplo, que mobilize um novo patamar de intervenção do Estado no campo social. Esse papel “reparador” ou compensatório precisa ampliar sua legitimidade ao combater situações de carência e limitações de autonomia consideradas socialmente injustas. Contudo, essa não é uma trajetória simples, no caso do Brasil, não apenas pelos debates em torno da consolidação e ampliação do PBF como também da continuidade da previdência rural e do BPC.

4.5. POBREZA E MERCADO DE TRABALHO

O debate em torno do PBF ainda vem sendo caracterizado por uma visão uniforme sobre pobre e pobreza. É importante aprofundar o debate sobre as formas e características desse processo, assim como destacar sua relação com o mercado do trabalho. Em um contexto econômico marcado por forte degradação do mercado de trabalho e em um tecido social caracterizado por uma enorme heterogeneidade, avançar no debate sobre o público potencial coberto pelo PBF pode permitir uma clareza maior no papel de proteção social que esse programa está exercendo e que poderá exercer.

As tabelas 6 e 7 trazem informações sobre as ocupações dos chefes em idade ativa que fazem parte da PEA, assim como sobre a renda média *per capita* de seus domicílios no ano de 2006.

Observa-se na tabela 6 a posição na ocupação do conjunto dos chefes de família com idades de 16 a 59 anos pertencentes à PEA, segundo a faixa de renda de suas famílias.⁸⁵ Considerando todas as faixas de renda, vê-se que o maior grupo de chefes de família está ocupado em empregos com carteira (35%), seguidos pelos por conta própria (26%) e pelos empregados sem carteira (15%). Apenas 4% são desempregados e menos de 2% trabalhadores sem remuneração.

Tabela 6 – Distribuição dos Chefes de Domicílios^a, segundo a Posição na Ocupação, por Estratos de Renda Domiciliar *per capita* – 2006 (Em %)

Posição na ocupação	Total de pessoas	Renda domiciliar <i>per capita</i> (SM)			
		0 -- 1/4	1/4 -- 1/2	1/2 -- 1	1 ou mais
População total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Doméstico sem carteira	3,33	5,55	5,73	4,14	1,50
Doméstico com carteira	1,60	0,44	1,70	2,19	1,48
Funcionário público e militar	7,20	0,71	2,55	4,73	11,74
Empregados sem carteira	15,16	23,65	22,04	15,74	10,43
Empregados com carteira	35,08	5,94	30,07	40,84	39,84
Empregador	6,19	0,76	1,48	2,90	11,01
Conta-própria	25,69	39,39	29,00	25,27	21,79
Sem remuneração	1,75	6,91	2,11	1,29	0,78
População desocupada/desempregada	3,99	16,66	5,33	2,91	1,43

Fonte: IBGE/Microdados da Pnad de 2006.

Elaboração: Ipea/Núcleo de Gestão de Informações Sociais (Ninsoc)/Disoc.

Nota: ^a Participantes da PEA com idade entre 16 a 59 anos.

Ao considerar apenas as famílias cuja renda familiar encontra-se abaixo de 1/4 de SM, observa-se que 40% de seus chefes estão ocupados por conta própria, 30% são empregados sem carteira (incluindo os domésticos sem carteira) e mais de 17% são desempregados. É interessante também observar que 6% das famílias cujos chefes estão ocupados em empregos com carteira encontram-se em situação reconhecida como de indigência.

Cabe lembrar que quando a pesquisa da Pnad foi a campo, o SM era de R\$ 350,00, e, portanto, o corte de 1/2 SM equivalia, em valores nominais, a R\$ 175,00. Nesse sentido, boa parte das famílias com renda entre 1/4 e 1/2 SM era público-alvo do PBF, que, desde abril de 2006, utilizava como valor para acesso

⁸⁵ De acordo com a metodologia adotada pelo IBGE, considera-se que existem famílias conviventes no mesmo domicílio. Contudo, devido ao fato de que, em 2006, 72% dos chefes das famílias conviventes eram filhos e 26,7% eram parentes do chefe do domicílio, optou-se, no texto, por tratar indistintamente famílias e domicílios.

à renda familiar *per capita* até R\$ 120,00.⁸⁶ Nesse grupo, como também pode ser visto na tabela 6, altera-se significativamente a ocupação dos chefes de família com relação ao observado no estrato anterior. O maior grupo passa a ser de empregados com carteira (30%), seguidos dos ocupados por conta própria, (29%) e, só depois, pelos empregados sem carteira (22%). Os chefes de família desempregados representam apenas 5% nesse grupo de renda.

Complementando os dados apresentados, a tabela 7 permite visualizar a frequência das famílias nas diferentes faixas de renda com relação à posição na ocupação dos chefes da família. Observa-se que, de acordo com a Pnad de 2006, pouco menos de 10% das famílias cujos chefes participavam da PEA estavam em situação de indigência. Entretanto, mais de 40% das famílias cujo chefe estava desempregado se encontravam nesse grupo. Praticamente o mesmo se observa nas famílias onde o chefe trabalha sem remuneração.

Nas famílias brasileiras onde os chefes trabalham como doméstico sem carteira, 16% estão em situação de indigência. O mesmo acontece nas famílias onde o chefe trabalha como empregado sem carteira ou por conta própria.

Tabela 7 – Distribuição dos Chefes de Domicílios^a, segundo Estratos de Renda Domiciliar *per capita*, por Posição na Ocupação – 2006 (Em %)

Posição na ocupação	Total de pessoas	Renda domiciliar per capita (SM)			
		0 -- 1/4	1/4 -- 1/2	1/2 -- 1	1 ou mais
População total	100,00	9,79	17,46	26,50	46,25
Doméstico sem carteira	100,00	16,31	30,01	32,92	20,77
Doméstico com carteira	100,00	2,70	18,48	36,18	42,64
Funcionário público e militar	100,00	0,97	6,19	17,40	75,44
Empregados sem carteira	100,00	15,27	25,39	27,52	31,82
Empregados com carteira	100,00	1,66	14,97	30,86	52,52
Empregador	100,00	1,21	4,17	12,39	82,24
Conta-própria	100,00	15,01	19,71	26,07	39,22
Sem remuneração	100,00	38,67	21,11	19,55	20,67
População desocupada/desempregada	100,00	40,82	23,29	19,33	16,57

Fonte: IBGE/Microdados da Pnad de 2006.

Elaboração: Ipea/Ninsoc/Disoc.

Nota: ^a Participantes da PEA com idade entre 16 a 59 anos.

⁸⁶ Cabe observar que se decidiu por utilizar, neste trabalho, as faixas de renda de 1/4, 1/2 e 1 SM por dois motivos. O primeiro se refere ao fato de que essa classificação tem sido a mais usual nas análises sobre pobreza e indigência no Brasil. O segundo se deve a dificuldades metodológicas e analíticas que poderiam advir aqui da utilização dos valores nominais então usados pelo PBF. Devido à não disponibilidade, até a conclusão desse artigo, dos dados do Suplemento da Pnad de 2006 (que permite a identificação dos beneficiários do PBF), uma separação das famílias entre as que têm renda abaixo ou acima de R\$ 120,00 não permitiria informar, por exemplo, quais estariam acima desse patamar devido ao recebimento do PBF ou quais estariam abaixo mesmo computado aquele benefício entre suas fontes de renda. Optou-se, assim, por não associar os dados apresentados ao corte de renda de acesso ao PBF.

Nota-se na tabela 7 que 64% das famílias cujos chefes estavam desempregados mantinham-se com rendas abaixo de 1/2 SM, assim como 60% das famílias em que o chefe estava trabalhando sem remuneração. Neste mesmo patamar de renda estavam 46% das famílias cujo chefe dedicava-se ao trabalho doméstico sem carteira e 20% dos que eram trabalhadores domésticos com carteira. Nas famílias em que os chefes estavam ocupados em outros empregos sem carteira e por conta-própria, o percentual de pobreza era, respectivamente, de 41% e 35%.

A tabela 7 mostra ainda que, em 2006, 27,25% dos chefes de família economicamente ativos e na faixa de idade de maior atividade – entre 16 e 59 anos – pertenciam a famílias em que a renda mensal média não alcançava a metade do SM. Os dados da Pnad informam com clareza a relação entre o desemprego do chefe da família e as condições de pobreza e indigência da família.

Paralelamente, aponta-se uma nítida vinculação entre a pobreza e indigência e a inserção em certas ocupações. Observa-se que o fato de trabalhar não diminui necessariamente o risco de pobreza, devido à precariedade das ocupações e a suas fracas remunerações, mesmo entre os empregados com carteira.

É essa população de trabalhadores pobres e suas famílias que estão sendo incluídos no sistema de proteção social pelo PBF. Circulando entre situações de desemprego, trabalho sem remuneração, ocupações incertas, empregos precários e rendas insuficientes, a população em situação de pobreza está submetida a vários tipos de vulnerabilidade.

O duplo papel dos sistemas públicos de garantia de renda – disponibilização de uma renda mínima aos cidadãos e enfrentamento das situações de ausência de renda por perda da capacidade de trabalho – assume, assim, em face da precariedade do mercado de trabalho no Brasil, um papel ainda mais estratégico do que ocorre em países mais desenvolvidos. É o que revelam os estudos que buscam avaliar o impacto das transferências de renda previdenciárias e assistenciais no quadro de pobreza e indigência no país. As estimativas apontam que, na ausência de tais transferências, o patamar de indigência no país dobraria, assim como cresceriam de forma expressiva os percentuais de pobreza.⁸⁷ Sem os benefícios operados pela seguridade social, a pobreza ultrapassaria a metade da população em algumas regiões, e a indigência dobraria em todas elas (ver JACCOUD, 2006).

87 Ver a respeito, entre outros, Delgado (2005), Ipea (2007), Ipea (2007a), Lavinias e Cavalcanti (2007).

Cabe ressaltar que o papel dos sistemas de proteção social não se limita a beneficiar os indivíduos em situação de pobreza.⁸⁸ Seu papel preventivo, operado pelos programas de seguro social, tem permitido enfrentar a insegurança e a precariedade relacionadas aos riscos da população trabalhadora e de suas famílias de caírem em situação de pobreza, na medida em que suas condições de trabalho estivessem comprometidas pela idade, doença, invalidez ou desemprego. Porém, esse papel não pode resumir o conjunto da intervenção pública no campo da garantia de renda. Os inúmeros exemplos de programas que beneficiam os trabalhadores ativos e suas famílias nos diversos países ganham progressivo destaque num mundo do trabalho em rápida mudança. Esse debate é ainda mais relevante no Brasil onde tais transformações se associam à reprodução de formas tradicionais de inserção precária no mercado de trabalho e a uma sempre surpreendente resistência à desconcentração das rendas nacionais, dentro e fora do âmbito do trabalho.

4.6. CONCLUSÃO: OS DESAFIOS DA PROTEÇÃO SOCIAL

Depois de considerar a trajetória recente de avanços da proteção social no Brasil no que se refere à garantia de renda, destacado seu formato inconcluso e expostos alguns de seus problemas, fica a tarefa de refletir sobre os desafios atuais no enfrentamento das questões da pobreza, da desigualdade, da vulnerabilidade e dos riscos sociais a partir das políticas de previdência e assistência social.

Em relação à segurança de renda para as situações relacionadas à perda da capacidade de trabalho, o desafio maior é o da universalização da cobertura previdenciária no país, dada a fragilidade relativa da capacidade contributiva de parte expressiva da PEA. Além das iniciativas do Ministério da Previdência Social (MPS) no sentido de ampliar a cobertura dos trabalhadores de micro e pequenas empresas e dos autônomos e domésticos, diversos analistas e instituições vêm apresentando propostas para a ampliação da cobertura e mesmo a universalização da proteção social.

88 Não apenas no Brasil o papel preventivo das políticas de proteção social tem sido destacado. Um exemplo pode ser dado pelos estudos realizados na última década sobre a relação entre crescimento do desemprego e crescimento da pobreza. Atkinson (1998), por exemplo, analisando as taxas de crescimento da pobreza e desemprego em diversos países da Europa, mostra que a correlação não é positiva onde os benefícios e a cobertura dos programas de garantia de renda são amplos. Analisando a pobreza no Sul e no Norte da Itália, Paugam (2005) observa que ela é mais forte no Sul, mesmo entre os desempregados. A explicação é encontrada na cobertura do seguro-desemprego dos trabalhadores do Norte, em geral vinculados aos ramos industriais. A variação encontrada entre países e mesmo em diferentes regiões de um mesmo país na evolução da pobreza em quadros de ampliação do desemprego aponta para a influência efetiva dos instrumentos e das políticas de proteção social.

Entre as propostas debatidas durante o ano de 2007, podem-se citar:

- a) a instituição de um piso previdenciário básico universal financiado com recursos do orçamento da seguridade social;
- b) a instituição de um sistema onde toda contribuição, independente do tempo de cotização ou do seu valor, tenha como contrapartida um acréscimo no valor futuro do benefício;
- c) a criação de mais faixas de alíquotas de contribuição e elevação do teto de contribuição, desvinculando-o do teto do benefício;
- d) a ampliação do conceito de segurado especial; e
- e) a instituição de subvenções para alíquotas contributivas de modo a garantir o acesso universal a benefícios previdenciários mínimos.⁸⁹

Quanto à garantia de renda à população em situação de extrema pobreza, novas propostas também merecem ser discutidas. A necessidade de aumento no valor do benefício do PBF tem sido levantada em vários fóruns de debates. Segundo a Pnad, estima-se que em 2006 existiam 21,7 milhões de pessoas vivendo em situação de indigência, ou seja, com uma renda familiar *per capita* mensal abaixo de 1/4 de SM. Dada a ampla cobertura do programa e sua boa focalização, reconhecida em diversos estudos e avaliações (ver SOARES *et al.*, 2007), pode-se sustentar a hipótese de que o baixo valor do benefício não esteja permitindo a saída de um número expressivo de beneficiários desta situação.

A experiência de outros países tem demonstrado que a regra de perda integral do benefício em função de ter se alcançado o teto máximo de renda para acesso pode ser um problema para a expansão dessa medida de garantia de renda. Uma proposta passível de discussão seria o aumento do valor máximo do benefício associado a um teto de renda onde o valor a ser efetivamente recebido seria calculado pela diferença entre a renda existente na família e o teto de renda a ser garantido pelo Estado. É importante lembrar a necessidade de instituição de um mecanismo de indexação do valor do benefício PBF.

Propostas existem e apresentam alternativas diversas e efetivas visando à universalização da proteção social e à consolidação da seguridade social no país. Mais do que necessário, é urgente avançar nesse debate tendo como

⁸⁹ Ver, a respeito, Matijascic, Kay e Ribeiro (2007), Delgado (2007), Cardoso Júnior e Magalhães (2007) e Lúcio (2007).

objetivo reforçar o papel do novo regime de políticas sociais na ampliação da solidariedade e da inclusão social.

Contudo, cabe ainda ressaltar, em que pese sua relevância, que as políticas e os programas de proteção social não podem ser mais do que uma parte da ação pública que objetiva combater as situações de indigência e pobreza e ampliar o bem-estar da população brasileira. A busca por melhoria das condições de vida depende também da construção de políticas que ampliem as oportunidades dos grupos que têm encontrado maiores dificuldades de inserirem-se no sistema produtivo. Este objetivo deve ser capaz de inspirar um amplo debate nacional e fazer com que se organize no país um modelo de desenvolvimento comprometido com sua realização.



CAPÍTULO 4

SEGURANÇA PÚBLICA: ENTRE A VIOLÊNCIA
E A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

4. SEGURANÇA PÚBLICA: ENTRE A VIOLÊNCIA E A ATUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL¹

Pensar a segurança pública no Brasil requer ter em vista os indicadores de violência disponíveis e avaliar em que medida o aparelho estatal voltado para o enfrentamento do crime está sendo capaz de fazê-lo. Este é o assunto do capítulo 4. Aqui o subcapítulo 1 discute os números da criminalidade no país, enquanto o subcapítulo 2 põe a nu os limites do sistema de justiça criminal no Brasil. Por fim, a análise compreensiva da questão é feita nas considerações finais.

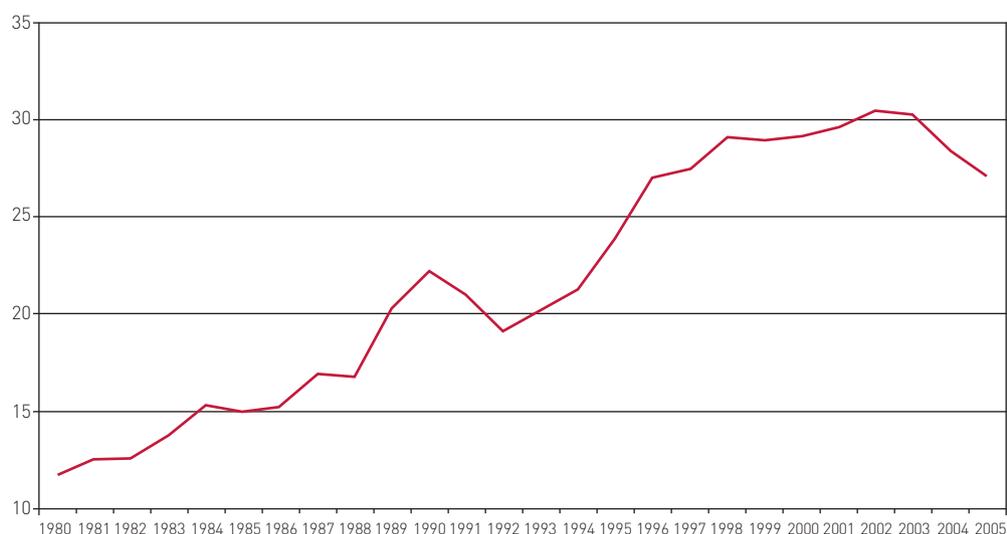
1. INTRODUÇÃO

A gravidade da situação de segurança pública no Brasil pode ser medida pelas altas taxas de violência e criminalidade. O primeiro ponto a se destacar é o crescimento dos homicídios nas últimas décadas. A taxa de homicídios mais que dobrou no período 1980-2005, passando de pouco mais de 10 vítimas por 100 mil habitantes, para mais de 25 em 2005 (ver gráfico 1).² De acordo com o Banco de Dados do Sistema Único de Saúde (Datasus), de 1979 a 2005, morreram 856.228 pessoas vítimas de homicídio (agressões e intervenção legal) no país.

¹ Em linhas gerais, esta seção baseia-se no texto de Ferreira e Fontoura (2008), de onde foram selecionadas e adaptadas as partes.

² Apesar de não haver dúvidas quanto ao crescimento da taxa de homicídios, é certo que parte do aumento se deve à ampliação da captação e do rigor na coleta dos dados de mortalidade. Contudo, dificuldades de ordem logística e tecnológica ainda tornam a subnotificação bastante acentuada em determinadas regiões do país (CASTRO *et al.*, 2004).

Gráfico 1 – Evolução da Taxa de Vítimas de Homicídio por 100 Mil Habitantes – Brasil (1980-2005)



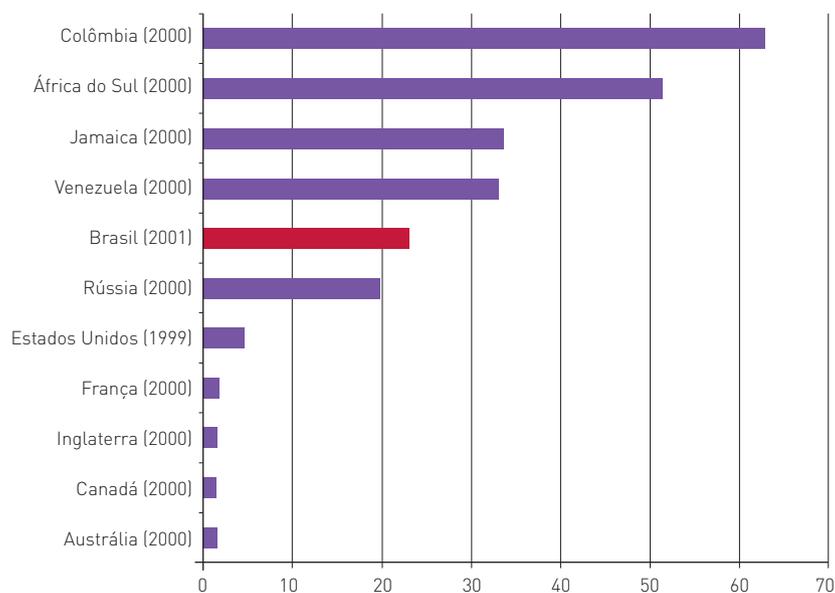
Fonte: Ministério da Saúde/Datasus/Sim.

Esse crescimento fez com que o Brasil, conforme dados da Organização Mundial de Saúde (OMS), alcançasse a quinta posição mundial em taxa de homicídios (ver gráfico 2). Em números absolutos, em 2000, o Brasil despontou como o país onde se registram os mais altos números de morte por agressão: foram 45.311 ocorrências, seguidas por 44.252 registradas na Rússia e 25.832 na Colômbia (OMS, 2002).

Os homicídios, no entanto, são menos freqüentes que outros crimes. Apesar da inexistência de séries históricas nacionais, recentemente o Ministério da Justiça (MJ) passou a coletar junto às polícias civis dos estados os números de ocorrências de diferentes modalidades de crime para as cidades com mais de 100 mil habitantes (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006a). A partir dessas informações, nota-se que alguns tipos de crime, por exemplo, contra o patrimônio, são bem mais freqüentes (ver tabela 1). Os furtos correspondem a quase metade (48,9%) dos casos de crimes violentos³ registrados nas delegacias; já os roubos são mais da metade (53,1%).

³ Conceito que pode incluir homicídios dolosos, outros crimes letais intencionais, tentativas de homicídio, estupros, atentados violentos ao pudor, extorsões mediante seqüestro e lesões corporais. Por este conceito, o total de crimes violentos registrados em 2005 seria de 1.702.513.

Gráfico 2 – Taxa de Vítimas de Homicídio por 100 Mil Habitantes por País



Fonte: OMS (2002).

Tabela 1 – Distribuição das Ocorrências Registradas pelas Polícias Cíveis por Número, segundo Tipos de Crime, em Municípios com mais de 100 Mil Habitantes, Brasil (2005)

Crimes	Total	%
Homicídios dolosos	38.180	0,9
Outros crimes letais intencionais ¹	2.794	0,1
Tentativas de homicídio	36.080	0,9
Estupros	14.557	0,4
Atentados violentos ao pudor	10.355	0,3
Roubos	903.298	21,9
Extorsões mediante seqüestro	475	0,0
Lesões corporais	696.774	16,9
Furtos	2.022.896	48,9
Delitos de trânsito ²	320.265	7,7
Delitos envolvendo drogas ³	87.110	2,1
Total de crimes informados à Senasp	4.133.024	100,0

Fonte: Ministério da Justiça/Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) – Análise das ocorrências registradas pelas polícias cíveis (janeiro de 2004 a dezembro de 2005), setembro de 2006.

Elaboração: Ipea/Disoc.

Notas: ¹ Roubos seguidos de morte e lesões corporais seguidas de morte.

² Homicídios culposos e lesões corporais culposas resultantes de acidentes de trânsito.

³ Tráfico, uso e porte de drogas.

Entre os crimes violentos contra o patrimônio, as modalidades que mais afligem os habitantes dos centros urbanos são o roubo contra transeuntes (31,2% dos registros policiais) e o roubo de veículos (15,6%).

Tabela 2 – Proporção de Crimes Violentos contra o Patrimônio Registrados pela Polícia Civil em 208 Cidades com mais de 100 Mil Habitantes – Brasil (2004-2005)	
Tipos de crimes contra o patrimônio	%
Roubos a transeuntes	31,2
Roubos de veículos	15,6
Roubo em estabelecimento comercial ou de serviços	4,3
Roubo em transporte coletivo	3,3
Roubo em residência	2,2
Roubo de carga	0,9
Extorsão mediante seqüestro	0,1
Outros tipos de roubos	42,4

Fonte: Senasp/Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP, 2006).

Analisando-se os dados desses registros policiais, observa-se que: *a)* alguns dos crimes que parecem despertar mais medo à população – como seqüestro e roubos seguidos de morte – apresentam números bem inferiores aos demais; *b)* é provável que a subnotificação dos crimes seja bem diferente, caso a caso, devido, entre outras coisas, às preocupações que tendem a inspirar nas vítimas. De fato, apesar de refletirem em alguma medida o que acontece nas grandes cidades, esses números não demonstram toda a dimensão do problema. Estudos apontam que, para cada homicídio de jovem, ocorrem de 20 a 40 agressões e outras violências não fatais que demandam tratamento hospitalar (MINAYO *et al.*, 2003).⁴ Nota-se também que, se os crimes contra o patrimônio têm uma cifra oculta (crimes ocorridos que não são registrados pela polícia) que varia de 20% a 30%, nos casos dos crimes de violência sexual, ela pode chegar a até 90% (CRISP, 2006).

4 Tanto as fontes relativas aos dados de homicídios do Ministério da Saúde, como as obtidas pela Senasp através das agências policiais estaduais, estão sujeitas a uma série de vieses de distintas naturezas. As razões para as dificuldades em relação à mensuração do fenômeno da criminalidade e violência são variadas e incluem o sub-registro, a inexistência de séries temporais coletadas de forma sistemática e contínua, bem como deficiências de ordem tecnológica e de qualificação do pessoal encarregado de coletar e organizar estas informações (BEATO, 2005; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987). As pesquisas de vitimização são importantes instrumentos para fornecer informações complementares às estatísticas criminais produzidas pelas organizações do sistema de justiça criminal, especialmente quanto aos delitos não comunicados aos agentes do sistema. O objetivo das pesquisas amostrais de vitimização é obter informações detalhadas da frequência e natureza de crimes como estupro e violência sexual, assaltos, agressões, arrambamentos, furtos e roubo de carro, tenham sido eles comunicados à polícia ou não. Acima de tudo, essas pesquisas nos fornecem um retrato mais acurado em relação a certos tipos de crime, bem como da reação das pessoas diante da experiência com esses delitos.

Quem são as vítimas e os agressores?

A pesquisa da Senasp (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006a), com dados de ocorrências policiais de 2005, nos municípios com mais de 100 mil habitantes, indica, para alguns crimes, as faixas etárias e o sexo de vítimas e agressores. O grupo com maior número de agressores/infratores é o de homens entre 18 e 24 anos, que representam 36,7% do total no caso de homicídio doloso (com sexo e faixa etária informados); 28,7%, no caso de lesão corporal dolosa; 35,4% no de tentativa de homicídio; 40,9% de extorsão mediante seqüestro; 57,6% de roubo a transeunte; 48,6% de roubo de veículos; 34,1% de estupro; 19,6% de atentado violento ao pudor; 42,1% de posse e uso de drogas; e 32,2% de tráfico de drogas.

Conclui-se, a partir desses resultados, que os jovens infringem mais a lei do que outros grupos etários? O fato de gangues e quadrilhas reconhecidamente responsáveis por grande parte dos casos de tráfico de drogas, roubos, extorsões mediante seqüestro e homicídios serem formadas basicamente por jovens não responde satisfatoriamente à questão. Considerando-se o desrespeito às leis, sob uma perspectiva mais ampla – que contemple as infrações de trânsito, as violações das legislações trabalhista e ambiental, a sonegação de impostos e a receptação de mercadorias roubadas, por exemplo –, certamente o peso do grupo jovem seria diminuído. Pode-se afirmar, no entanto, que várias dessas modalidades de infrações estão fora do escopo da justiça criminal ou são de mais difícil repressão pela polícia, evidenciando que, se os jovens não necessariamente cometem mais ilegalidades, estão mais associados às práticas tidas como ameaçadoras da segurança pública e, portanto, são alvo privilegiado das ações que visam reprimi-las.

Em relação às vítimas, os dados indicam que há mais variação. Assim como acontece no caso dos infratores, os homens de 18 a 24 anos são proporcionalmente mais vitimados em grande parte dos crimes. Eles representam 35,2% das vítimas de homicídio doloso (com sexo e faixa etária informados), 31,1% de tentativa de homicídio, 12,9% de furto a transeunte, 20,4% de roubo a transeunte e 21,5% de roubo de veículo. No entanto, outros grupos também se destacam: mulheres de 18 a 24 anos são 18,6% das vítimas de lesões corporais dolosas; mulheres de 30 a 34 anos, respondem por 13% dos casos de extorsão mediante seqüestro; e mulheres de 12 a 17 anos, a 19,3% de atentado violento ao pudor e 44% de estupro. .

Fonte: Políticas Sociais: acompanhamento e análise, nº 15, Ipea, 2008.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Para enfrentar o problema da subnotificação são feitas pesquisas de opinião com a população. As pesquisas de vitimização realizadas recentemente confirmam que os furtos e os roubos são bem mais freqüentes que as agressões físicas e sexuais.

Tabela 3 – Percentual de Entrevistados Vitimados nos Seis Meses Anteriores, por Pesquisa, segundo alguns Tipos de Crimes

Cidade	Modalidade de crime				
	Furto	Roubo	Agressão física	Agressão sexual	Seqüestro
Belo Horizonte (CRISP, 2002)	13,8	8,2	3,8	0,3	-
Belo Horizonte (CRISP, 2005)	8,4	9,9	1,8	0,2	0,3
Betim (CRISP, 2005)	7,8	6,8	2,3	0,2	0,0
Contagem (CRISP, 2005)	7,3	8,9	0,8	0,0	0,0
Curitiba (CRISP/IPARDES, 2004)	12,8	8,5	2,9	0,7	0,6
Foz do Iguaçu (CRISP/IPARDES, 2004)	9,0	5,0	0,4	0,6	0,4
Rio de Janeiro (NUPEVI, 2006)	6,5	8,4	3,5	0,2	0,2

Fonte: Crisp.

Essa vitimização parece ter forte impacto sobre a sensação de segurança da população brasileira. O Relatório de Segurança Humana (HUMAN SECURITY CENTER, 2005) mostra que, num conjunto de dez países, o Brasil foi aquele

em que os entrevistados mais declararam que eles próprios ou um de seus familiares haviam sido vítimas de um ataque ou ameaça violenta nos últimos cinco anos. A alta proporção de vítimas e de exposição à violência parece ser uma das principais explicações para o fato de 75% dos entrevistados acreditarem na probabilidade de serem vítimas no próximo ano.

Tabela 4 – Expectativa e Exposição à Violência por País

Países	Porcentagem de respondentes que acreditam na probabilidade de serem vítimas de violência no próximo ano	Porcentagem de respondentes que foram de fato violentamente atacados ou ameaçados de forma violenta nos últimos cinco anos	Porcentagem de respondentes com algum membro da família que foi violentamente atacado ou ameaçado de forma violenta nos últimos cinco anos
Brasil	75	20	27
Tailândia	50	7	7
África do Sul	48	15	24
França	33	12	16
Turquia	30	8	9
Estados Unidos	17	12	12
Canadá	16	13	14
Japão	14	1	4
Rússia	13	15	16
Índia	10	1	1
Todos	22	11	12

Fonte: Human Security Center (2005).

A sensação de insegurança contribui para a erosão do capital social, ou seja, do conjunto de normas, valores, obrigações, regras de reciprocidade e laços de confiança que se estabelecem entre os indivíduos e possibilitam-lhes alcançar objetivos em comum (COLEMAN, 1990). Isso se dá na medida em que a violência deteriora as relações de confiança no interior de uma comunidade e restringe a mobilidade de pessoas em diversas áreas, contribuindo para que elas interajam cada vez menos, corroendo a capacidade de as comunidades se auto-regularem, se organizarem para prevenir o crime e resolver pacificamente seus conflitos (LEDERMAN; LOAYSA; MENÉNDEZ, 1999).

Frente aos indicadores de violência no país e os seus efeitos deletérios, a grande questão que se coloca para o Estado e para a sociedade brasileira é como preveni-la. Para isso, é necessário levar em conta que os crimes são fenômenos sociais complexos e ocorrem num contexto em que os aspectos culturais e sociais devem ser considerados. Os valores culturais ajudam a definir o que é

violência⁵ e, no limite, quão reprováveis são os crimes ou mesmo que grupos sociais são mais passíveis de serem alvo do Sistema de Justiça Criminal. O crime e a violência podem também ser favorecidos pelas condições sociais existentes. O crescimento da desigualdade urbana, a redução das oportunidades de emprego e de mobilidade social, indo de encontro ao aumento da escolaridade dos jovens e de suas aspirações sociais, e o aumento das armas de fogo entre a população são fatores, por exemplo, que podem ter influência na ocorrência dos crimes (BRICEÑO-LEON, 2005). Portanto, mudanças que ocorrem na sociedade, provocadas diretamente pelo Estado ou não, podem auxiliar (ou prejudicar) a prevenção da violência (ou dos crimes em geral).

Desigualdade social e violência

Alguns estudos têm apontado a relação entre desigualdade social e violência (CERQUEIRA; LOBÃO, 2003). No caso dos homicídios, apontaram forte correlação no nível intramunicipal, entre os homicídios e os bairros/distritos pobres. Diante disso, Cano e Santos (2001) propõem que a renda seja considerada como fator de proteção contra a violência. Uma renda maior permitiria ao indivíduo comprar bens (alarmes, grades, muros etc.) e serviços de segurança (empresas de segurança privada) e morar em locais menos violentos. Além disso, o risco de represálias (pela polícia ou por vingança) ao se matar uma pessoa rica, seria muito maior, devido ao impacto público, às relações pessoais e aos recursos econômicos da família. Cardia, Adorno e Poletto (2003) elencam vários aspectos que correlacionariam bairros pobres à violência: concentração de famílias em dificuldades com rede de proteção social (saúde, educação, segurança etc.) falha ou inexistente, desigualdade de oportunidades, elevada competição entre os habitantes, perfil demográfico com menor proporção de adultos em relação a jovens, reduzindo o supervisionamento destes, falta de exemplos de sucesso para os jovens. As altas taxas de homicídio piorariam ainda mais a situação desses bairros e reforçariam a violência, pois deterioram a desconfiança entre moradores e servidores públicos, prejudicando a qualidade do serviço e o atendimento da população.

A atuação do Estado na prevenção da violência vai muito além do que é feito pelas polícias, pela justiça criminal e pelo sistema de execução penal. As políticas sociais (educação, saúde, assistência social, segurança alimentar, renda mínima, moradia, cultura, emprego, geração de renda etc.) e urbanas (saneamento básico, pavimentação de ruas, iluminação pública etc.) têm forte impacto na vida dos cidadãos, principalmente por reduzir a desigualdade social e garantir o acesso a bens e serviços demandados pelas famílias sem renda suficiente para obtê-los via mercado. Dessa forma, as políticas sociais podem ser vistas como um importante fator de proteção à vitimização e ao envolvimento com a violência, pois uma segurança social mínima garantida às famílias tende a fortalecer a legitimidade da ordem social e a própria capacidade das famílias de exercer o controle social sobre os comportamentos desviantes dos seus membros.

5 “Violência vem do latim *violentia*, que remete a *vis* (força, vigor, emprego de força física ou os recursos do corpo em exercer a sua força vital). Essa força torna-se violência quando ultrapassa um limite ou perturba acordos tácitos e regras que ordenam relações, adquirindo carga negativa ou maléfica” (ZALUAR, 1999, p. 28).

Níveis de prevenção

Prevenção primária

Pode-se definir prevenção primária como a “estratégia centrada em ações dirigidas ao meio ambiente físico e/ou social, mais especificamente aos fatores ambientais que aumentam o risco de crimes e violências (fatores de risco) e que diminuem o risco de crimes e violências (fatores de proteção), visando reduzir a incidência e/ou os efeitos negativos de crimes e violências” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/FIRJAN/SESI/PNUD, 2004, p. 310).

Prevenção secundária

Define-se como prevenção secundária a “estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a pessoas mais suscetíveis de praticar crimes e violências, mais especificamente aos fatores que contribuem para a vulnerabilidade e/ou resiliência destas pessoas (...), bem como a pessoas mais suscetíveis de serem vítimas de crimes e violências” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/FIRJAN/SESI/PNUD, 2004, p. 311).

Prevenção terciária

A prevenção terciária pode ser entendida como a “estratégia de prevenção centrada em ações dirigidas a pessoas que já praticaram crimes e violências, visando evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social, bem como a pessoas que já foram vítimas de crime e violências, visando evitar a repetição da vitimização e, promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/FIRJAN/SESI/PNUD, 2004, p. 311).

O Estado pode contribuir com a prevenção à violência em duas outras frentes: *a)* fomentar o crescimento econômico para reduzir a desigualdade social e permitir a maior ascensão social e acesso a bens e serviços; e *b)* expandir a capacidade do Judiciário de resolver conflitos ou fomentar canais pacíficos alternativos (como projetos de justiça comunitária).

Apesar disso, boa parte dos recursos para a prevenção à violência é canalizada para o Sistema de Justiça Criminal, composto por guardas civis, polícias (civis, militares, federal e rodoviária federal), secretarias municipais e estaduais de segurança pública, Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, estabelecimentos penais e órgãos de execução penal.

Quanto à prevenção primária, pode-se dizer que o Sistema de Justiça Criminal atua basicamente de três formas. Primeiro, por meio do policiamento ostensivo. O policiamento realizado nas ruas, parques e rodovias, além de aumentar o risco de ser presa em flagrante ao cometer infração penal para qualquer pessoa, reduz a possibilidade de que uma briga ou tumulto resulte em dano mais sério. Segundo, esse sistema atua preventivamente ao implementar e apoiar programas educativos: como os de prevenção do uso de drogas. O trabalho educativo realizado por polícias militares estaduais junto a adolescentes – no âmbito do Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd) – é um exemplo. A terceira forma de atuação possível refere-se à própria capacidade do sistema de justiça criminal de reprimir e punir. Quanto mais crimes são punidos, maior o risco de punição para qualquer futura infração criminal.

Na prevenção secundária, o sistema de justiça criminal pode agir junto a grupos populacionais nos quais a proporção de vítimas e infratores é superior à encontrada nos demais grupos da população. Isto é, de certa forma, o que está proposto no Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), ao ter como foco os jovens de 15 a 24 anos.

O que o Pronasci prevê

O Pronasci propõe articular ações de segurança pública e políticas sociais, realizando não apenas o controle e a repressão da criminalidade, mas também a sua prevenção e ações de proteção às vítimas. O programa apresenta quatro focos:

- a) etário: na faixa de 15 a 24 anos;
- b) social: jovens e adolescentes, egressos do sistema prisional, famílias expostas à violência, vítimas da criminalidade e mulheres em situação de violência;
- c) territorial: regiões metropolitanas e aglomerados urbanos que apresentam altos índices de homicídios e de crimes violentos; e
- d) repressivo: combate ao crime organizado.

Foram selecionadas primeiramente 12 regiões metropolitanas (RM): Vitória, São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Distrito Federal e Entorno, Recife, Belém, Porto Alegre, Maceió, Salvador, Curitiba e Fortaleza. Dentro destas regiões alguns municípios e comunidades receberão ações do programa. Para implementar a proposta de associar segurança pública e cidadania, o programa prevê "ações estruturais" e "programas locais", muitos deles já realizados pelo governo federal e que deverão ser especialmente direcionados ao público-alvo do Pronasci.

As ações estruturais estão agrupadas em três conjuntos:

- 1 – Modernização das instituições de segurança pública e do sistema prisional: inclui aprovação da Lei Orgânica das Polícias Civis; implantação da Escola Superior da Polícia Federal; construção de estabelecimentos penais especiais para jovens de 18 a 24 anos e para mulheres; reforma e construção de módulos de educação, saúde e informática em estabelecimentos penais; mudança na Lei de Execução Penal para que haja remição de pena por estudo regular, entre outras ações, sendo algumas delas programadas para atenderem prioritariamente as RMs selecionadas e outras mais abrangentes.
- 2 – Valorização dos profissionais de segurança pública e agentes penitenciários: inclui a concessão de bolsas – formação para policiais civis e militares, bombeiros, agentes penitenciários e peritos, que participem de cursos oferecidos ou reconhecidos pelo MJ; linha de crédito especial para a compra da casa própria para operadores de segurança pública; ações de formação e qualificação dos profissionais da área; capacitação em temas como mediação de conflitos, mobilização comunitária e técnicas policiais, entre outras.
- 3 – Enfrentamento da corrupção policial e do crime organizado: inclui ações voltadas ao aprimoramento institucional – como o desenvolvimento de uma política nacional de enfrentamento do tráfico de pessoas e um novo projeto da Polícia Federal para o controle de fronteiras – capacitação de profissionais que trabalham em corregedorias de polícia; realização de nova Campanha Nacional de Desarmamento; e a instalação de laboratórios de tecnologia contra lavagem de dinheiro nas regiões selecionadas.

As ações locais previstas são, em boa parte, programas sociais federais já existentes, agora voltados para os focos definidos no Pronasci. Nesta intervenção local é que as ações policiais cidadãs e ações sociais deverão ser combinadas. Os três conjuntos de ações propostos são:

- 1 – Território de Paz: inclui a instituição de vários mecanismos de articulação político-social, como os Gabinetes de Gestão Integrada Municipal (GGIM), os Conselhos Comunitários de Segurança Pública e os Canais Comunidade. Os GGIMs serão um instrumento de articulação entre as forças de segurança pública e a sociedade e deverão criar as condições necessárias para o trabalho de equipes multidisciplinares compostas por assistentes sociais, psicólogos, educadores e pedagogos. Os gabinetes serão formados por representantes do estado (policiais e bombeiros), do município e do governo federal. Por sua vez, os Conselhos Comunitários serão espaços de debates onde os moradores apresentarão aos representantes das polícias suas demandas e necessidades. O Canal Comunidade pretende estabelecer a comunicação entre o governo e a sociedade civil para o recebimento de queixas e também esclarecimentos sobre direitos que podem ser reivindicados.

[continua]

(continuação)

- 2 – Integração do Jovem e da Família: as ações se dirigem a jovens privados de liberdade e suas famílias, a jovens em situação de risco e às mulheres da comunidade. As ações destinadas aos jovens privados de liberdade se constituem basicamente de programas já existentes: Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Programa de Educação Profissional para Jovens e Adultos (Proeja), Pintando a Liberdade e Programa Saúde da Família (PSF). Outra ação prevista é a preparação dos jovens privados de liberdade para o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Prevê-se para as famílias desses jovens, assistência jurídica e participação em programas como Economia Solidária e Pintando a Cidadania. Dirigidos aos jovens em situação de risco, destacam-se os projetos Reservista Cidadão – que prevê a capacitação de jovens recém-licenciados do serviço militar obrigatório para atuar como líderes comunitários – e Proteção de Jovens em Território Vulnerável (Protejo) – que pretende promover a formação dos jovens e adolescentes por meio de práticas esportivas, culturais e educacionais, visando resgatar a sua auto-estima, incentivar a reestruturação do seu percurso social e o desenvolvimento da convivência pacífica. Haverá ainda formação sócio-jurídica via cursos de capacitação legal, com foco em direitos humanos, combate à violência e à criminalidade, temática juvenil, bem como atividades de emancipação e socialização que possibilitem a sua reinserção nas comunidades em que vivem. Por fim, voltado para mulheres residentes nas comunidades atendidas, estará o projeto Mulheres da Paz, destinado à capacitação de mulheres líderes comunitárias, como mobilizadoras de jovens e adolescentes em situação infracional ou em conflito com a lei.
- 3 – Segurança e Convivência: inclui a implantação da polícia comunitária e outros programas e projetos já desenvolvidos por diferentes áreas do governo federal, como, por exemplo, a recuperação de espaços urbanos e áreas degradadas em comunidades carentes, a melhoria da infra-estrutura urbana, além de ações de esporte e de cultura nos territórios selecionados.

Fonte: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, nº 15, Ipea, 2008.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Em relação à prevenção terciária, esse sistema atende pessoas que já praticaram crimes e violências, visando evitar a reincidência e promover o seu tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social.

De fato, o principal foco do Sistema de Justiça Criminal é punir e tratar infratores. Avaliar até que ponto esse sistema tem sido capaz de prevenir a violência e o crime é o objetivo da próxima seção. O foco aqui é a persecução – investigação criminal e processo penal, e a execução penal – isto é, a aplicação da pena.

2. LIMITES DA PREVENÇÃO PELO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

O diagnóstico da atuação do Sistema de Justiça Criminal sob o foco da prevenção tem por objetivo avaliar a capacidade do sistema de garantir o direito “à vida, à liberdade, (...) à segurança e à propriedade” (CF, art. 5º, *caput*) e prevenir os crimes definidos na lei brasileira. Assim, o problema para a política pública pode ser definido como a ocorrência de violações aos direitos à vida, à integridade física, à liberdade, à propriedade e outros crimes definidos no Código Penal,⁶ além de

6 No Código Penal os títulos da Parte Especial tratam dos seguintes delitos: crimes contra a pessoa, contra o patrimônio, contra a propriedade imaterial, contra a organização do trabalho, contra o sentimento religioso e contra o respeito aos mortos, contra os costumes, contra a família, contra a incolumidade pública, contra a paz pública, contra a fé pública e contra a administração pública.

toda uma gama de violências, como assédio moral, assédio sexual, violência psicológica, violência de trânsito, violência doméstica, ameaças, crimes contra os direitos difusos (patrimônio histórico, meio ambiente etc.).

Para dar conta do fluxo crime – pena – reinserção social, a atuação do sistema pode ser avaliada nos seguintes subsistemas: polícias, justiça criminal e sistema de execução penal, como será visto a seguir. A avaliação tem em conta fundamentalmente a capacidade do sistema em prevenir o crime e a violência.

2.1. POLÍCIAS

A questão da prevenção à violência e ao crime pela polícia remete à capacidade de coibir crimes cometidos pelos cidadãos em geral e pelos seus próprios membros. Partindo do problema dos crimes e violações cometidos por policiais, nota-se que há uma ampla gama de direitos e de proibições que têm sido violados. A violência policial é classificada por Costa (2004) em sete tipos: abuso da força letal, tortura, detenções violentas, mortes sob custódia, controle violento de manifestações públicas, intimidação e vingança.

Existem poucos dados disponíveis sobre violência policial. Nas corregedorias de polícia (militar, civil, rodoviária federal e federal) são registrados casos de violações, mas não há uma sistemática de coleta, análise e divulgação dessas informações. Algumas ouvidorias de polícia estaduais e secretarias de segurança pública, como as do Estado de São Paulo, divulgam números. Além disso, há organizações da sociedade civil – como SOS Tortura e Comissão Teotônio Vilela – que acompanham denúncias e colaboram na produção de relatórios, como o realizado recentemente pelo Núcleo de Estudos da Violência da USP (2007), e os elaborados por relatores especiais da ONU (UNITED NATIONS, 2004).⁷

O Estado de São Paulo é um dos poucos com informações facilmente acessíveis, e que mostram fortes indícios de um constante abuso da força letal. No período 1996-2006, morreram 5.447 pessoas em conflito com a polícia (os policiais em serviço ou em folga), uma média de 495 mortes por ano (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007a). Em todo o

⁷ Recentemente foram publicados quatro documentos que reúnem uma extensa lista de casos de violações aos direitos humanos cometidos por agentes dos órgãos pertencentes aos sistemas de justiça criminal: U.S. State Department, 2007; Núcleo de Estudos da Violência, 2007; Amnesty International, 2007; Human Rights Watch, 2007.

período morreram 503 policiais em serviço. As mortes envolvendo policiais (em serviço ou não) e não-policiais respondem por aproximadamente 4% das 134,8 mil mortes por agressão no período 1996-2005.⁸ Embora não se configure que as mortes de pessoas em conflito com policiais ocorreram de forma ilegal, surge o questionamento se a operação policial respondeu da melhor maneira ao incidente que a provocou, isto é, procurando preservar a integridade física de suspeitos, policiais e demais cidadãos, e respeitando os princípios do uso da força: necessidade, legalidade e proporcionalidade (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 2005).

Os indícios de abusos aumentam quando se consideram os registros de denúncias recolhidos pela Ouvidoria de Polícia. De 1995 a 2006, foram recebidas 3.809 denúncias de homicídios que teriam sido cometidos por policiais (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007b). No Estado do Rio de Janeiro, a situação também é grave: entre janeiro e junho de 2007, foram registrados 652 autos de resistência (INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2007), o que significa que pelo menos 652 civis foram mortos em intervenções policiais (CANO, 2006).

A Ouvidoria de Polícia de São Paulo recebeu de 1995 a 2006, 3.263 denúncias de abuso de autoridade,⁹ 1.518 de ameaça, 834 de tortura, 799 de agressão, 444 de lesão corporal, 274 de tentativa de homicídio, 177 de maus tratos, 124 de abordagem com excesso, 32 de maus tratos a presos, 26 de superlotação carcerária, entre outras (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007b).

Quanto aos encaminhamentos dessas denúncias, observa-se que, no período 1998-2006, de um total de 22.279 denúncias registradas; 11.398 (51,16%) não foram confirmadas; 3.992 (17,92%) foram consideradas procedentes; 2.450 (11,00%) não foram apuradas; 1.848 (8,29%) foram consideradas improcedentes; 1.208 (5,42%) foram consideradas parcialmente procedentes; 280 (1,26%) não foram encaminhadas para nenhum órgão; 84 (0,38%) foram retiradas a pedido do denunciante; 68 (0,31%) foram encaminhadas a outros órgãos; e 951 (4,27%) resultaram em outros encaminhamentos (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007d). Neste caso, o maior problema são as denúncias que

8 Esta porcentagem é o resultado da divisão do número de mortes de policiais e suspeitos (5.419 pessoas; dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo) pelo total de óbitos por agressão e intervenção legal (134.750; dados do Datasus/Sim/Ministério da Saúde). O ano de 2006 não foi considerado para este cálculo, pois os dados de mortalidade do Ministério da Saúde ainda não estão disponíveis.

9 Estas denúncias foram assim classificadas: sem classificação específica (2.159 casos), agressão (468), constrangimento ilegal (431), invasão de domicílio (136) e prisão (69).

nem sequer foram apuradas. Outra informação é que, de um total de 23.549 policiais denunciados à Ouvidoria, 34,0% (8.001) foram investigados e 20,9% (4.923) punidos (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO 2007e).

Alguns operadores do direito (juízes, defensores públicos) também apontam violações ocorridas em ações ordinárias das polícias, como a falta de proteção à imagem, ao nome e à honra de suspeitos e indiciados. Outro abuso de autoridade criticado é a utilização banal do “baculejo” ou revista policial, que só é legal se há *fundada suspeita* de que a pessoa oculte consigo objeto fruto de crime, de porte proibido ou de interesse probatório. Nessa perspectiva, as ações policiais com revistas aleatórias são ilegais (SILVA JUNIOR, 2005).

Abordagem policial e os jovens

A pesquisa *Abordagem policial, estereótipos raciais e percepção da discriminação na cidade do Rio de Janeiro* (RAMOS; Musumeci, 2005), realizada com policiais e moradores daquela cidade em 2003 e 2004, constatou, entre outros, o seguinte fenômeno: todos os policiais entrevistados admitiram que os jovens do sexo masculino tendem a despertar suspeita policial. O levantamento quantitativo com uma amostra aleatória de 2.250 cariocas de 15 a 65 anos (em que 62,2% afirmaram que nunca foram abordados pela polícia) indicou que os jovens de 15 a 24 anos são mais abordados que o resto da população (representavam 25,7% da população e 49,1% dos abordados). Os jovens são também abordados mais vezes, pois aqueles com idade de 20 a 24 anos representavam 14,9% do total de abordados pela polícia e 32,3% dos que afirmaram já ter sido abordados mais de dez vezes.

Nas abordagens, os jovens foram também mais revistados: entre aqueles que já foram abordados e na última experiência foram revistados corporalmente, estão 49,5% dos jovens de 15 a 19 anos, 56,3% dos jovens de 20 a 24 anos, 40,2% dos jovens de 25 a 29 anos, 34,4% das pessoas de 30 a 39 anos e 24,9% dos adultos de 40 a 65 anos. Como a pesquisa mostra que as mulheres são muito menos revistadas, infere-se que, em geral, os jovens homens são revistados quando abordados.

A questão da abordagem policial ganha contornos especialmente importantes para a análise que se pretende fazer aqui, quando se considera que os abusos parecem atingir mais fortemente os jovens. Segundo o mesmo estudo, as pessoas de 15 a 29 anos representavam 41,2% daquelas abordadas pela polícia e 59,1% dos que disseram ter sofrido intimidação ou ameaça. Entre aqueles abordados mais de uma vez, teriam sido alvo de agressões físicas na última ocasião 16,9% das pessoas de 15 a 19 anos. Quanto a agressões psicológicas, apresentaram-se como vítimas 28,5% dos jovens de 20 a 24 anos. Esses abusos podem ajudar a explicar também o fato de que, enquanto 49,4% das pessoas de 50 a 65 anos têm algum medo da polícia, entre os jovens de 15 a 19 anos a proporção sobe para 67,8%.

Por fim, a pesquisa permite indicar que a legitimidade da polícia pode estar abalada entre os jovens, mesmo que não só entre eles. Afirmaram ter pouca ou nenhuma confiança na polícia 55,5% dos jovens de 25 a 29 anos. A desconfiança diminui entre os adultos, sendo de 38,1% entre os entrevistados de 50 a 65 anos. Apesar de esta pesquisa ter sido realizada na cidade do Rio de Janeiro, é razoável considerar que as relações entre jovens e policiais são especialmente tensas em todo o país.

Fonte: *Políticas Sociais: acompanhamento e análise*, nº 15, Ipea, 2008.
Elaboração: Ipea/Disoc.

Além da análise da atuação policial sob o parâmetro da legalidade, pode-se avaliar a atuação das polícias no que diz respeito ao objetivo de reprimir a criminalidade cometida pelos cidadãos em geral. A atuação repressiva envolve principalmente três atribuições: o registro do crime, sua apuração e as prisões.

No caso do registro de crimes, o conhecimento das ocorrências não depende apenas da polícia, que não conta com um sistema de vigilância que

lhe permita identificar a maioria dos crimes ocorridos.¹⁰ O registro depende fundamentalmente de vítimas e testemunhas que acionem a polícia. No entanto, diversas pesquisas de vitimização realizadas no Brasil indicam que grande parte dos crimes não é notificada pelas vítimas. A tabela 5 informa o percentual de pessoas que não procuraram a polícia quando foram vítimas de crimes contra o patrimônio.

Tabela 5 – Percentual de Vítimas que não Notificaram a Polícia em Casos de Roubos e Furtos		
	%	
	Roubo	Furto
Belo Horizonte (CRISP, 2002)	64,0	72,0
Belo Horizonte (CRISP, 2006)	64,0	72,0
Betim (CRISP, 2006)	70,0	51,8
Contagem (CRISP, 2006)	66,0	40,0
Curitiba (CRISP/IPARDES, 2005)	59,0	68,0
Foz do Iguaçu (CRISP/IPARDES, 2005)	37,0	73,3
Rio de Janeiro (NUPEVI/CRISP, 2006)	72,4	77,2
São Paulo (ILANUD, 2002)	68,0	85,0
Rio de Janeiro (ILANUD, 2002)	76,0	78,0
Recife (ILANUD, 2002)	75,0	76,0
Vitória (ILANUD, 2002)	64,0	73,3
Região Metropolitana São Paulo (PIQUET, 1999)	51,0	
São Paulo (FOLHA DE S. PAULO, 1998)	67,0	
Rio de Janeiro (FOLHA DE S. PAULO, 1998)	80,0	

Fonte: Crisp, 2007.

Observa-se que variou entre 37% e 80% a parcela de vítimas de roubo nas grandes cidades que não comunicaram a ocorrência à polícia. No caso dos furtos a subnotificação é maior e chega a 85% em São Paulo. São várias as razões que levam as pessoas a não procurarem as polícias (PAIXÃO; BEATO, 1998). Geralmente referem-se ao fato de não quererem envolver a polícia, por questão de ordem pessoal. Em casos de agressão sexual, por exemplo, o receio de ter a

10 Uma coordenação maior com outros órgãos públicos (como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Receita Federal, a Controladoria Geral da União, o Ministério Público, conselhos, companhias de trânsito, penitenciárias, hospitais, escolas, universidades etc.) e privados (bancos, concessionárias de rodovias, empresas de segurança privada, Organizações Não-Governamentais (ONG) etc.) pode ajudar no conhecimento de crimes. O registro de crimes depende também de uma boa comunicação entre a Polícia Militar (PM) e a Polícia Civil (PC). Os crimes identificados nas chamadas ao serviço 190 ou de outra forma pelos policiais militares deveriam ser registrados nas delegacias de polícia, o que nem sempre acontece. O desempenho policial fica comprometido quando crimes registrados no sistema 190 ou em talões de ocorrência da PM não são registrados em boletins de ocorrência da PC ou em termos circunstanciados produzidos pela PM.

intimidade exposta é a resposta mais freqüente. Em outros casos, a razão é a falta de confiança.¹¹

A baixa notificação está em parte relacionada ao próprio desempenho do Sistema de Justiça Criminal. Se a vítima não registra o crime por temer retaliação do infrator, por não acreditar que haverá persecução penal e condenação, para evitar submeter-se a algum desrespeito na delegacia, por não reconhecer a importância dos registros para a política de segurança pública, por enfrentar resistência da autoridade policial para o registro de um crime, entre outros possíveis motivos, é responsabilidade do sistema enfrentar esses entraves e modificar essa realidade.

As Ouvidorias e o Disque-Denúncia

Apesar da alta subnotificação de crimes, duas inovações parecem impactar na notificação de crimes: as Ouvidorias de Polícia e os serviços de Disque-Denúncia. As ouvidorias estão em funcionamento em 14 unidades da federação (UF), servindo para aproximar o Sistema de Justiça Criminal da população. Primeiro, ao receber denúncias contra policiais e indicar que a Secretaria de Segurança Pública está preocupada em punir os desvios. Segundo, porque a ouvidoria é mais um canal para notificação de crimes e outras reclamações. De 1995 a 2006, a Ouvidoria de Polícia de São Paulo, por exemplo, recebeu 1.693 denúncias de falta de policiamento, 1.585 solicitações de intervenção em pontos de droga, 1.041 comunicações de crimes, 698 solicitações de policiamento, 154 denúncias de morosidade no andamento de polícia judiciária, 69 denúncias de falta de recursos materiais, entre outros (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007b).

O Disque-Denúncia é um exemplo de parceria entre o Estado e a sociedade. Ao garantir o anonimato do denunciante, o serviço parece contribuir para o aumento de notificações e mesmo para outras ações do sistema – como a realização de prisões, favorecendo o melhor desempenho policial. No Estado do Rio de Janeiro, o Disque-Denúncia foi lançado em 1^a de agosto de 1995 e é mantido pela parceria entre o Movimento Rio de Combate ao Crime e a Secretaria de Segurança Pública. De acordo com os responsáveis pelo projeto, o serviço alcançou, até 8 de agosto de 2007, a cifra de 1,1 milhão de denúncias.¹ O projeto foi replicado em Pernambuco, Goiás, Espírito Santo, Ceará, São Paulo e Bahia. Em São Paulo, conforme o Instituto São Paulo contra a Violência, nos primeiros quatro anos de existência do serviço na RM, registraram-se 1,6 milhão de denúncias.²

1 Segundo o Disque-Denúncia, de 1995 a 2005, 33% das denúncias foram de tráfico de drogas, 9% de violência doméstica e 8% de roubo/furto de veículos. Além disso, mais de 90 mil casos teriam sido solucionados com o auxílio das informações do serviço. Disque Denúncia/ RJ. Disponível em: <http://disquedenuncia.org.br/noticias/verNoticia.php?codigo=77>. Acesso em: 28/02/2007.

2 Segundo o Instituto São Paulo Contra a Violência, estas denúncias resultaram em 1.236 procurados pela justiça presos, 8.420 prisões em flagrantes, 46 pessoas seqüestradas libertadas, 1.965 armas e munições apreendidas e 1.647 veículos recuperados. Instituto São Paulo Contra a Violência, Projetos. Disponível em: http://www.spcv.org.br/02_prj_disque.htm. Acesso em: 27/02/2007.

Por sua vez, o trabalho de apuração dos crimes envolve o levantamento de informações sobre uma infração e sua autoria. As polícias Civil e Federal realizam essa apuração como rotina comum e a PM, excepcionalmente, nos casos de crimes cometidos por policiais militares e para o registro de termos

11 Segundo pesquisa de opinião pública de agosto de 2005, 61% dos entrevistados não confiavam na polícia e 51% não confiavam no Poder Judiciário (IBOPE, 2005).

circunstanciados (documento em que são anotadas informações relativas a uma infração de menor potencial ofensivo). Pode-se dividir a apuração em três fases: pré-inquérito, inquérito e pós-inquérito.¹²

A primeira fase ocorre em geral nos casos de comunicação de crimes à polícia civil. Nesses casos, é do poder discricionário do delegado de polícia a decisão de instaurar inquérito policial (ou produzir termo circunstanciado). Se os crimes registrados não levarem a inquérito policial ou a termo circunstanciado, a eficácia do sistema estará comprometida. Em São Paulo, por exemplo, só em 2006 foram registrados 1.977.149 delitos. No mesmo ano, foram produzidos 295.316 termos circunstanciados e instaurados 313.457 inquéritos policiais (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007a). Portanto, menos de 1/3 das infrações penais notificadas chegou a dar início a procedimentos administrativos, indicando que a capacidade de apuração inicial das infrações penais é limitada. Em 2004, em outras 21 UFs, foram registrados em delegacias 4.415.066 boletins de ocorrência, mas apenas 696.581 inquéritos instaurados (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2005).¹³

A segunda fase de apuração se dá com o inquérito policial instaurado. Conforme o Código de Processo Penal (CPP), a polícia tem por obrigação garantir a preservação do local do crime; apreender os objetos relacionados ao fato; colher todas as provas; ouvir o ofendido; ouvir o indiciado; proceder ao reconhecimento de pessoas e coisas e realizar acareações; proceder ao exame de corpo de delito e a quaisquer outras perícias; ordenar a identificação do indiciado e juntar aos autos sua folha de antecedentes; averiguar a vida pregressa do indiciado; produzir um relatório do que tiver sido apurado; enviar os autos ao juiz competente; entre outras atribuições. Esses procedimentos não se aplicam a todos os casos, podendo variar conforme o tipo ou a circunstância da infração. No levantamento já citado junto a 21 UFs, observa-se que, em 2004, quase 700 mil inquéritos foram instaurados, mas apenas 86.781 inquéritos com autoria definida foram concluídos. Várias pesquisas confirmam o grande número de inquéritos policiais que não chegam à denúncia. Segundo estudo realizado em Recife (PE), de 8.778 casos de homicídio ocorridos no triênio 1998-2000, apenas 356 casos foram encaminhados ao Ministério Público, e, destes, apenas 262 foram transformados em denúncia. Embora possam

12 A terceira fase se dá quando a polícia realiza diligências, em termos de produção de prova, a pedido do Ministério Público ou do juiz. Neste caso, a eficácia do trabalho policial estará em responder aos pedidos que sejam pertinentes.

13 Não responderam a esta pesquisa as polícias civis de Bahia, Paraíba, Piauí, Rondônia, Santa Catarina e São Paulo.

existir mais alguns casos que tenham sido levados adiante até os dias de hoje, os números acima indicam que apenas 3% dos casos de homicídio chegaram à denúncia (ZAVERRUCHA, 2003). Outra pesquisa (VARGAS; RIBEIRO; MAGALHÃES, 2006), com 444 casos de estupros registrados na Delegacia de Defesa da Mulher de Campinas (SP), entre 1988 e 1992, mostrou que até 2000 71% dos boletins de ocorrência foram arquivados e apenas 55% dos inquéritos instaurados levaram à queixa crime.

Em relação à ação de prender, a polícia pode efetuar a prisão em flagrante,¹⁴ cumprir os mandados de prisão expedidos pelas autoridades judiciárias e representar junto à justiça criminal acerca das prisões preventivas e temporárias. Na realidade, são dois os trabalhos: apreender pessoas e realizar adequadamente os procedimentos formais para que a privação de liberdade atenda aos requisitos legais.

No levantamento realizado pela Senasp, citado anteriormente, demonstra-se que, em 2004, foram presos provisoriamente 69.524 adultos, além de outros 19.909 em cumprimento de mandado judicial. Foram ainda apreendidos 9.708 adolescentes em flagrante e outros 704 por ordem judicial. Em São Paulo, 85.875 pessoas foram presas em flagrante, 42.260 foram presas por mandado, além de 10.845 adolescentes apreendidos em flagrante e 1.478 adolescentes apreendidos por mandato em 2006 (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2007a).

Quanto ao cumprimento de mandados de prisão, bons indicadores de desempenho seriam um baixo estoque de mandados de prisão a cumprir e um curto tempo para a realização da prisão. Segundo estimativas, haveria aproximadamente 350 mil mandados de prisão a cumprir no Brasil.¹⁵

Outra atividade é a preparação dos documentos necessários para representar junto ao Judiciário as prisões preventivas e temporárias. Essa avaliação dependeria, entre outras coisas, de se ter informações sobre a proporção de prisões sancionadas pelo Judiciário frente ao total de representações apresentadas. Tais dados inexistem atualmente.

14 CPP, artigo 302. “Considera-se em flagrante delito quem: I – está cometendo a infração penal; II – quem acaba de cometê-la; III – é perseguido, logo após, pela autoridade, pelo ofendido ou por qualquer pessoa em situação que faça presumir ser autor da infração; IV – é encontrado, logo depois, com instrumentos, armas objetos ou papéis que façam presumir ser ele autor da infração”.

15 “Faltam vagas. Mais de 350 mil mandados de prisão não foram cumpridos”. *Revista Consultor Jurídico*, 14/02/2007. Disponível em: <http://conjur.estadao.com.br/static/text/52868,1>. Acesso em 19/12/2007.

Em suma, deve-se destacar que a eficácia do trabalho policial depende da ajuda da população e de órgãos públicos ou privados. As informações disponibilizadas por vítimas, testemunhas e organizações são fundamentais no registro e apuração de crimes e na detenção de infratores. Um maior incentivo a esta colaboração depende da própria polícia e do Sistema de Justiça Criminal. A repressão à violência e à corrupção policial, uma aproximação maior com a comunidade e a redução da impunidade podem aumentar a confiança da população nas instituições do sistema. A implantação de ouvidorias de polícia nos últimos anos, as parcerias com ONGs em projetos como Disque-Denúncia, a maior divulgação das informações sobre a ação policial e a implantação de projetos de policiamento comunitário são iniciativas que favorecem um melhor desempenho policial.

2.2. PROCESSO E JUSTIÇA CRIMINAL

Na análise do papel do sistema de justiça para a prevenção/repressão da criminalidade, cabe ressaltar a atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário na área criminal. Em termos práticos, o desempenho ótimo do Ministério Público se dará ao alcançar a condenação ou medida de segurança no máximo de casos em que for proposta a ação penal (para todos os réus¹⁶), atuando com celeridade de forma a evitar a prescrição de crimes. Para o Poder Judiciário, o bom desempenho está, por exemplo, em impedir a prescrição de crimes, atuar rapidamente na resposta aos pedidos de autorização de ações policiais, e ter um número reduzido de casos em que sejam reconhecidas nulidades formais em recursos a sentenças.

Apesar de poucas pesquisas nesta área, as existentes apresentam um quadro bastante preocupante. Recentemente, Cano (2006) estimou que no período 2003-2004, na cidade do Rio de Janeiro, de um total de 5.652 processos de homicídio que chegaram a uma sentença em primeira instância, apenas 21% (1.178) resultaram em condenação. Em todos os outros casos houve impunidade. Em 785 processos, por exemplo, a sentença foi absolutória (13,9%). Isso pode significar que um inocente não foi punido, mas indica certamente que o culpado também não o foi, ficando a suspeita de que o Ministério Público pode ter despendido esforços num caso em que a materialidade do delito ou a autoria não estavam claros ou que tenha construído mal o seu caso.

16 É possível que, em alguns casos, o surgimento de novas provas leve o Ministério Público a propor o arquivamento do processo, casos que não podem ser contados num cálculo de capacidade condenativa da promotoria.

Problema maior parece ser o que envolve os 770 casos (13,6%) em que o processo foi extinto por prescrição, o que indica uma incapacidade do Judiciário, do Ministério Público e da PC em garantir celeridade ao processo.

Em Recife, de 356 casos de homicídio ocorridos no triênio 1998-2000 e encaminhados ao Ministério Público, apenas 262 foram transformados em denúncia, ou seja, 73,6% (ZAVERUCHA, 2003). No entanto, parte destas denúncias pode acabar prescrita. Em 1992, Soares *et al.* (1996) chegaram a números ainda piores: menos de 2% dos casos de homicídio tinham alguma autoria determinada, com um mínimo de provas que permitissem o seu julgamento. Em Recife, das 2.114 mortes violentas registradas entre os anos de 2003 e 2004, apenas 17 chegaram a um desfecho judicial (RATTON; CIRENO, 2007).

2.3. SISTEMA DE EXECUÇÃO PENAL

O objetivo maior do Sistema de Execução Penal, segundo a Lei de Execução Penal (LEP) está em evitar a reincidência e promover o tratamento, reabilitação e reintegração familiar, profissional e social dos apenados. Um importante indicador de resultado é a taxa de reincidência, isto é, o número de apenados ou ex-condenados que voltam a cometer crimes.¹⁷ Entretanto, não há números nacionais sobre a reincidência no Brasil. O único número disponível é a proporção de reincidentes na população prisional, que estaria em torno de 42,3%.¹⁸ Portanto, a avaliação do sistema deve passar pela verificação do seu desempenho. Uma forma de fazê-lo é considerar se o apenado está cumprindo a pena de acordo com os parâmetros estabelecidos pela política de execução penal. Esta política está fortemente regulamentada e descrita na LEP, que estabelece, entre outras coisas, o tipo de tratamento que deve ser dado ao apenado, visando à sua reinserção social.

17 No entanto, o bom desempenho do Sistema de Execução Penal não é o único fator a influenciar a reincidência. Não se pode exigir do sistema que nenhum ex-apanado cometa novo crime.

18 O Departamento Penitenciário Nacional (Depen) possui o Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), que recebe informações mensais dos estados. Entretanto, nem todas as secretarias de Justiça ou similares e estabelecimentos penais prestam estas informações, fazendo com que os números disponibilizados pelo Depen não cubram todo o universo de presos condenados, provisórios e pessoas submetidas a medidas de segurança. Assim, os indicadores calculados são aproximados. Para o cálculo da proporção de reincidência, contou-se com informações prestadas por 670 estabelecimentos penais a respeito de presos reincidentes e por 663 estabelecimentos penais sobre presos primários; num total de 1.076 estabelecimentos cadastrados. O mês de referência é dezembro de 2006 (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2007c).

A avaliação desse sistema ficou concentrada na existência dos estabelecimentos penais, na separação de presos por sexo e idade, no déficit de vagas, na existência e atuação dos órgãos de execução penal, na assistência ao preso, na quantidade de presos trabalhando e na aplicação de penas alternativas.

Após 24 anos da sanção da LEP, há estados que ainda não possuem todos os estabelecimentos penais para os presos provisórios, condenados à pena restritiva de liberdade ou submetidos à medida de segurança (penitenciária, cadeia pública, casa do albergado,¹⁹ colônia agrícola, industrial ou similar e hospital de custódia e tratamento). Conforme dados do Ministério da Justiça (2007a), alguns estados possuem apenas um tipo de estabelecimento penal (Acre e Amapá). Somente cinco estados (AM, CE, PA, PE e RJ) possuem todos os estabelecimentos penais. No entanto, nem todos cumprem a exigência de uma cadeia pública e de uma casa de albergado por comarca.²⁰ A própria existência de instituições classificadas como presídios no quadro produzido pelo Depen parece indicar que nesses locais há diversos tipos de internos.²¹

Em termos de separação por idade e sexo, poucos são os estados que dispõem de estabelecimentos específicos para o sexo feminino. Apenas 14 possuem penitenciárias femininas; 2, colônia agrícola, industrial ou similar; 3, casa do albergado; e nenhum, cadeia pública ou hospital de custódia e tratamento psiquiátrico para mulheres. Por fim, estabelecimentos para presos maiores de 60 anos, conforme estabelecido pela Lei nº 9.460/97, são inexistentes. Portanto, o tratamento diferenciado a esses grupos fica comprometido.²²

19 Estabelecimentos penais destinados a abrigar presos em regime aberto ou apenas a limitação de fins de semana.

20 O Amazonas possui apenas 3 cadeias públicas e 1 casa de albergado. O Ceará, 156 cadeias públicas e 1 casa do albergado. O Pará, 7 cadeias públicas e 1 casa do albergado. Pernambuco, 74 cadeias públicas e 1 casa do albergado. O Rio de Janeiro, 9 cadeias públicas e 2 casas do albergado.

21 Observa-se na tabela 5 que não há hospitais de custódia e tratamento em 10 UFs (AC, AP, DF, GO, MA, MS, MT, RO, RR e TO); não há casa do albergado em 10 estados (AC, AL, AP, ES, PB, PR, RN, SE, SP e TO); e no DF; não existem colônias agrícolas, industriais ou similares em 8 estados (AC, AP, ES, MA, MG, PB, SC e SE) e não há cadeias públicas em 12 UFs (AC, AL, AP, BA, DF, ES, MG, MS, PI, PR, RS e SC). Por fim, o estado de Roraima não possui nem penitenciária.

22 Em 2003, aproximadamente 48% dos sistemas penitenciários estaduais não contavam com creches para os filhos pequenos de mulheres presas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA /FIRJAN/SESI/PNUD, 2004, p. 310).

Tabela 6 – Número de Estabelecimentos Penais por Tipo – Brasil (2006)

Tipo de estabelecimento penal	Total	Masculino	Feminino	Ambos
Penitenciária	26	20	14	18
Presídio	14	9	4	11
Cadeia pública	15	14	0	12
Casa do albergado	16	6	3	12
Colônia agrícola, industrial ou similar	19	8	2	12
Hospital de custódia e tratamento	17	3	0	17

Fonte: Ministério da Justiça/Depen (2007a).
Elaboração: Ipea/Disoc.

O conjunto de estabelecimentos existentes apresenta déficit de vagas. De acordo com dados do Ministério da Justiça (2007b), no sistema penitenciário havia, em junho de 2007, 105 mil pessoas (entre condenados, submetidos a medidas de segurança e presos provisórios) além da capacidade do sistema, que é de 233,9 mil. Este déficit é maior que aquele de 104,3 mil encontrados em junho de 2003 (LEMGRUBER, 2004). Além disso, 58.721 detentos estão indevidamente sob responsabilidade da polícia civil. Portanto, o sistema precisaria ampliar em 70% o número de vagas para zerar o déficit. O déficit e a falta de alguns tipos de estabelecimentos penais acarretam outros problemas: 36% dos presos em delegacias eram condenados, contrariando as normas legais; 4.355 condenados a regimes semi-aberto e aberto cumpriam pena em delegacias policiais sem poder usufruir de benefícios, como trabalho externo e visita ao lar; apenas 70,6% dos presos recebiam visitas (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA / FIRJAN/SESI/PNUD, 2004, p. 310).

Quanto à existência de órgãos de execução penal, algumas informações disponíveis são as seguintes: apenas 16,7% dos estados²³ possuíam patronatos – órgãos responsáveis por fiscalizar o cumprimento das penas de prestação de serviço à comunidade e de limitação de fim de semana, e por colaborar na fiscalização das condições da suspensão e do livramento condicional – e 61% dos estados²⁴ tinham conselhos da comunidade – órgãos encarregados de fiscalizar os estabelecimentos penais existentes na sua comarca. A inexistência de patronatos compromete a assistência aos albergados e egressos e a orientação aos condenados à pena restritiva de direitos, comprometendo a reinserção

23 Os estados do Amazonas, Minas Gerais e Pernambuco não forneceram informações a respeito.

24 São Paulo e Sergipe não forneceram informações a respeito.

social. Além disso, sem o patronato, a própria aplicação de penas alternativas, a suspensão de pena e o livramento condicional ficam comprometidos.

A pesquisa também constatou que os estados não contavam com a atuação de todos os órgãos de execução penal previstos: o Ministério Público da Vara de Execuções Penais atuava em 87,5%; o Juízo da Vara de Execuções, em 91,7%; o Conselho Penitenciário Estadual, em 79,2%; o Depen, em 56,5%; e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), em 36,4%.²⁵

Os resultados sobre assistência ao preso demonstraram que apenas 17,3% deles estavam envolvidos em alguma atividade educacional, o que comprometia a sua futura reinserção social. Com base nos questionários e visitas realizados, concluiu-se que, apesar de 88% dos estados informarem que havia distribuição de material de higiene nos seus sistemas penitenciários e 40% sustentarem que distribuía vestuário e roupa de cama, tal distribuição, em geral, não era regular.

No que tange ao trabalho de presos, num total de 1.076 estabelecimentos cadastrados pelo Infopen (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2007c), mais de 900 informaram sobre o número de pessoas em programas de laborterapia (dentro ou fora do estabelecimento penal), somando um total de 77.030. Apesar de se desconhecer a situação em mais de 100 estabelecimentos que não informaram sobre programas de laborterapia, esses 77 mil representam apenas 18% do total da população em custódia.

De acordo com o Ministério da Justiça (2007e), a aplicação de penas e medidas alternativas chegou a 422.522 pessoas, no Brasil. De um total de 2.510 comarcas, 267 desenvolvem serviços especializados na área, sendo 18 Varas Especializadas e 249 Centrais de Apoio, Núcleos de Monitoramento e Serviços de Execução de Penas e Medidas Alternativas. Entretanto, estima-se que 140 mil detentos seriam passíveis de penas alternativas.²⁶

25 AM não forneceu informações sobre o Ministério Público e o Juízo da Vara de Execuções; RS não forneceu informações sobre o Conselho Penitenciário Estadual; RS e PE não forneceram informações sobre o Depen e; MG, RS e PE não forneceram informações sobre o CNPCP.

26 Frente a esse problema, as Defensorias Públicas Gerais de seis estados – Pará, Pernambuco, Bahia, Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo – apresentaram ao Depen projetos visando a implantação do Programa de Prevenção Criminal e Defesa do Preso Provisório Passível de Penas Alternativas.

Defensorias Públicas e a execução penal

As Defensorias Públicas – órgãos responsáveis pela prestação de assistência jurídica integral e gratuita – têm importante papel a desempenhar na aplicação de penas e medidas alternativas e de progressão penal. Pesquisa realizada sobre a Defensoria Pública no Brasil (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006a) mostra que cerca de 20% dos atendimentos realizados são relativos à área criminal, o que em 2005 corresponderia a um total aproximado de 1,3 milhão de atendimentos. As Defensorias Públicas propuseram 275 mil ações criminais¹ em 2005. Segundo o estudo, nem todas as comarcas têm acesso aos serviços de Defensoria. Entre os estados pesquisados que possuem Defensoria Pública, o grau de cobertura é de apenas 37,7% das comarcas existentes. Além disso, em apenas seis UFs todas as comarcas são atendidas (AC, AP, DF, MS, PB e RR). Tal situação é ainda mais agravada pelo fato de a Defensoria Pública da União (DPU) estar presente em apenas 17,7% das comarcas.

A pesquisa revelou também outras informações da capacidade de atendimento atual das Defensorias:

- a) presença de varas de execução penal: nos estados em que foi implantada, a Defensoria Pública está presente nas varas de execução penal, excetuando-se o Pará;
- b) plantões regulares em delegacias de polícia¹: existentes em apenas sete estados (AM, AP, CE, MS, PA, PI e RS), alcançando 28% das delegacias dos estados pesquisados;
- c) plantões regulares em unidades prisionais¹: constituído em 16 UF (AL, BA, CE, DF, ES, MS, MT, PA, PB, PE, PI, RJ, RO, RR, RS e SP), alcançando 64% das unidades prisionais dos estados pesquisados;
- d) plantões regulares em unidades de internação de adolescentes¹: constituído em 14 UFs (AL, AP, BA, DF, ES, MS, PA, PB, PE, PI, RJ, RO, RR e RS), correspondendo a 56% das unidades de internação dos estados pesquisados;
- e) núcleos especializados no atendimento ao sistema prisional: existentes em quatro estados (AC, CE, RJ e SP).

1 A DPU não realiza tais plantões.

2 Sem contar CE, DF e a DPU.

Mesmo com os avanços do Depen na produção de informações, falta ainda um diagnóstico nacional mais abrangente dos estabelecimentos penais que demonstre a situação do cumprimento das penas privativas de liberdade. Os relatórios de inspeção produzidos por conselheiros do CNPCP²⁷ (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2006c) que trazem descrições aterradoras dos estabelecimentos penais visitados, são uma fonte de informação. Prédios sem manutenção, superlotação, presos condenados ao lado de presos provisórios, ausência de celas individuais, falta de infra-estrutura para atendimento médico e acomodação de presos doentes, profissionais de saúde em número insuficiente ou presentes por pouco tempo nas unidades, falta de atividades educacionais e culturais, falta de ações de prevenção de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), áreas completamente inapropriadas utilizadas como celas, falta de condições de higiene e de equipamentos sanitários, falta de locais apropriados para visitas

27 O CNPCP tem como competências, entre outras: propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do crime, administração da justiça criminal e execução das penas e medidas de segurança; estabelecer regras sobre a construção e reforma de estabelecimentos penais; inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais e informar-se acerca do desenvolvimento da execução penal nos estados; e estabelecer os critérios e prioridades para aplicação dos recursos do Fundo Penitenciário Nacional (Decreto nº 5.834, de 6 de julho de 2006).

de familiares, armas escondidas, entre outras situações que ferem a legislação penal, comprometem o trabalho de reinserção social e representam uma afronta ao Estado de Direito.

Regime disciplinar diferenciado

A execução penal sofre a suspeita de violar as previsões constitucionais por meio de um instituto relativamente recente: o Regime Disciplinar Diferenciado (RDD) – Lei nº 10.792/03. O parecer do CNPCP aponta uma incompatibilidade desse regime com o arcabouço legal que regula o atendimento penitenciário – devido à falta de garantia para a sanidade do encarcerado, que viola a proibição de penas cruéis, desumanas ou degradantes, chamando a atenção para o fato de que “O RDD não possui natureza jurídica de sanção administrativa, sendo, antes, uma tentativa de segregar presos do restante da população carcerária, em condições não permitidas pela legislação” (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2004, p. 23).

O RDD está sendo discutido na Justiça. O Ministério Público de São Paulo, com posição oposta ao CNPCP, ingressou no final de 2006, com recurso especial no Supremo Tribunal de Justiça (STJ) e recurso extraordinário no Supremo Tribunal Federal (STF) para a anulação de um acórdão da 1ª Câmara Criminal do Tribunal de Justiça de São Paulo que considerou inconstitucional o regime¹.

¹ Última Instância – Revista Jurídica. “MP vai ao STJ e ao STF contra decisão que considerou RDD inconstitucional”. Em 06 de novembro de 2006.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo, procurou-se apresentar alguns números da violência no Brasil e avaliar a capacidade do sistema de justiça criminal de prevenir/reprimir a violência. Apesar da carência de dados divulgados pelos órgãos do sistema e do limitado rol de pesquisas sobre o assunto, pode-se afirmar que o sistema tem uma capacidade de punir muito aquém do número de crimes cometidos.

A partir daí, apresentam-se três questões fundamentais. Primeiro, é preciso reconhecer que, nos últimos anos, têm sido realizadas várias inovações e movimentos que, com maior ou menor abrangência, contribuem para a mudança desse quadro. Dentre eles, destacam-se: o estabelecimento dos juizados especiais criminais; a instalação de ouvidorias de polícia; a expansão das Defensorias Públicas; a constituição do Infoseg; o fortalecimento da Polícia Federal; a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Conselho de Controle de Atividades Financeiras, do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público; e o desenvolvimento de experiências de policiamento comunitário.

Segundo, é preciso romper com o constante desrespeito ao Estado de Direito. A superpopulação e as péssimas condições de abrigamento em estabelecimentos

penais parecem ser o problema mais urgente. Não há dúvida de que são necessários mais recursos para a execução penal, mas é prioritária a expansão da progressão penal e da aplicação de penas restritivas de direito, sem as quais as novas vagas criadas em penitenciárias e cadeias públicas serão novamente insuficientes. Conforme pesquisa citada (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA/FIRJAN/SESI/PNUD, 2004), numa média mensal em 2003, havia 8.451 novos ingressos no sistema penitenciário e 5.187 liberações. Isso gerava uma demanda de 3.264 vagas por mês.²⁸ No caso das prisões, chama ainda a atenção o instituto da prisão especial, que viola o princípio constitucional de igualdade (AMORIM; KANT DE LIMA; MENDES, 2005). Além das prisões, a violência policial parece ser o outro grande problema, pois recorrentes casos de abuso representam graves violações ao Estado de Direito, como também afetam a confiança da população nos órgãos de segurança pública.

Finalmente, o Estado deve fortalecer políticas que tenham impacto na prevenção à violência e à criminalidade, sejam elas conduzidas pelos atores do Sistema de Justiça Criminal ou não. Por exemplo, jovens, vítimas ou agressores, e as mulheres merecem uma atenção especial de políticas de prevenção. Esperar que a prevenção seja feita apenas pela punição do crime, mesmo que o sistema aumente sua capacidade de punir, é ilusão. Uma alta taxa de impunidade não é uma exclusividade brasileira, mas quase uma característica dos sistemas de justiça criminal.²⁹ Assim, as políticas de prevenção não devem ser focadas apenas em agressores/infratores e vítimas. Projetos socioeducativos com adolescentes e jovens (homens principalmente) com vistas à prevenção da violência (como previsto no Pronasci), a ampliação do acesso aos juizados especiais civis e criminais e a canais estatais ou públicos de mediação de conflitos e o estabelecimento de procedimentos-padrão no uso da força por operadores de segurança pública são exemplos de ações que podem impactar na prevenção da violência, complementando esforços e superando os limites da sanção/execução penal.

Dessa forma, somente com o aperfeiçoamento do Sistema de Justiça Criminal, por meio de adoção de políticas públicas de segurança que integrem cada vez mais os diferentes setores do Estado e da sociedade, e com o pleno respeito à legalidade, será possível enfrentar a violência e a criminalidade, garantindo a segurança aos diferentes grupos da sociedade brasileira.

28 GO, MT, SC e TO não forneceram informações a respeito.

29 Na Inglaterra e no País de Gales, por exemplo, em 2000, apenas 350 mil pessoas foram sentenciadas e 151 mil advertidas ou multadas, frente aos 5 milhões de crimes registrados pela polícia no mesmo ano (ROLIM, 2006).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS¹

- ALESTALO, J. H. et al. Changing governance for innovation policy integration in Finland. In: OCDE. Governance of innovation systems. Paris: OCDE, 2005. v. 2.
- ALMEIDA, C. O mercado privado de serviços de saúde no Brasil: panorama atual e tendências da assistência médica suplementar. Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 599).
- ALMEIDA, E. S.; CASTRO, C. G. J.; VIEIRA, C. A. L. Distritos sanitários: concepção e organização. São Paulo: Fundação Petrópolis Ltda., 1998 (Coleção Saúde e Cidadania, livro 1).
- AMB. Magistrados brasileiros (caracterização e opiniões). Brasília, Associação dos Magistrados Brasileiros, 2005.
- AMNESTY INTERNATIONAL. Amnesty International Report 2007: the state of the world's human rights, 2007. Disponível em: <<http://thereport.amnesty.org/eng/Download-the-Report>>. Acesso em: 26/07/2007.
- AMORIM, M. S. de; KANT DE LIMA, R.; MENDES, R. L. T. Introdução. In: AMORIM, M. S. et al. (Orgs.). Ensaios sobre a igualdade jurídica: acesso à justiça criminal e direitos de cidadania no Brasil. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2005.
- ANDRADE, M. V.; PEIXOTO, B. T. Avaliação de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil. Belo Horizonte: UFMG/ Cedeplar, 2007 (Texto para Discussão, n. 311).
- ANS. Tabela de distribuição dos beneficiários por operadoras. Caderno de informações médicas, 2006.
- ARAÚJO, R. D. Desempenho inovador e comportamento tecnológico das firmas domésticas e transnacionais no final da década de 90. Dissertação (Mestrado)–Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), setembro de 2004.
- _____. Esforços tecnológicos das firmas transnacionais e domésticas. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Eds.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005.
- ARBIX, G.; SALERNO, M. S.; DE NEGRI, J. A. O impacto da internacionalização com foco na inovação tecnológica sobre as exportações das firmas brasileiras. Dados. Rio de Janeiro: Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), v. 48, n. 2, p. 395-442, 2005. ISSN: 0011-5258 – versão impressa; ISSN: 1678-4588 – versão Internet.
- ARMELIN, D. Uma visão da crise atual do Poder Judiciário. In: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Orgs.). A reforma do Poder Judiciário. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- ARRETICHE, M. Políticas sociais: o estado na Nação. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- ARRUDA, M.; VERMULM, R.; HOLLANDA, S. Inovação tecnológica no Brasil: a indústria em busca da competitividade global. São Paulo: Associação Nacional de Pesquisa, Desenvolvimento e Engenharia das Empresas Inovadoras (Anpei), 2006. 117 p.
- Atkinson, T. La pauvreté et l'exclusion en Europe. Pauvreté et exclusion. Paris: La Documentation Française, 1998.
- AVELLAR, A. P. Avaliação de impacto do programa de desenvolvimento tecnológico industrial (PDTI) sobre o gasto em atividades inovativas e em P&D das empresas industriais. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008.
- BAHIA, L. D.; ARBACHE, J. S. Diferenciação salarial segundo critérios de desempenho das firmas industriais brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Orgs.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005.
- BALSEMÃO, A. Competências e rotinas de funcionamento dos Conselhos de Saúde no Sistema Único de Saúde. In: Direito Sanitário e Saúde Pública, v. 1, p. 301-312, MS/SGTS/DGES, Brasília, DF, 2003, 390 p. (Coletânea de Textos, Série E, Legislação de Saúde).
- BARROS, M. E. Estrutura da rede de serviços de saúde no Brasil. Aportes da AMS 2005 Conasems – DAD/SEMS, dez. 2005.
- BARROS, O. Oportunidades abertas para o Brasil face aos fluxos globais de investimento de risco de capitais financeiros nos anos 1990. Relatório de pesquisa, MICT/Finep/PADCT, Campinas, 1993.

¹ Todas as referências feitas ao longo do livro a textos e estudos produzidos por ministérios, seus órgãos e conselhos estão, nessa seção de Referências Bibliográficas, indicadas inicialmente por Brasil, seguido do nome do ministério, seu órgão ou conselho.

- BARROS, M. E.; PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M. Políticas de saúde no Brasil: diagnóstico e perspectivas. Brasília, 1996 (Texto para Discussão, n. 401).
- BASTOS, M. T. Reforma do Poder Judiciário. In: Revista do Centro de Estudos Judiciários, Brasília, n. 21, p. 87-91, 2003.
- BAYLEY, D. H. Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.
- BEATO, C. Balanço e perspectiva em segurança pública. 2007. Mimeo.
- BEATO, F. C. C.; SILVA, B. F.; TAVARES, R. Crime, police and urban space. England: Center for Brazilian Studies, University of Oxford, 2005.
- BELLUZZO, L. G.; TAVARES, M. C. Desenvolvimento no Brasil – relembrando um velho tema. In: BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. (Orgs.). Políticas para a retomada do crescimento – reflexões econômicas sobre a crise. Brasília: Ipea/Cepal, 2002.
- BENFICA, G.. Globalização, Estado e meio ambiente. Revista da FAEEBA - Educação e Contemporaneidade, Salvador, n. 16, p. 13-25, jul./dez. 2001.
- BERNARDO, P. J. B. Regulação econômica do mercado farmacêutico. Anvisa, fev. 2003.
- BONELLI, R. Estado e Crescimento Econômico no Brasil. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- BOTTINI, P. A reforma do sistema judicial. Brasília, Ministério da Justiça, 2006. Mimeo.
- _____. Reforma aberta. Brasília: Ministério da Justiça, 2006a. Mimeo.
- BRASIL. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Ministério da Fazenda; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Inovar e investir para sustentar o crescimento. Rio de Janeiro, 12 de maio 2008. Disponível em: < <http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/>>. Acesso em: 15 maio 2008.
- BRASIL. Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento; Ministério da Ciência e Tecnologia; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social; Financiadora de Estudos e Projetos. Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Brasília, 26 nov. 2003. Disponível em: <http://www.camara-e.net/_upload/20031126Diretrizes.pdf>. Acesso em: 25 jan. 2005.
- BRASIL. Comitê Gestor do PAC. Balanço PAC - 1º ano. O crescimento passa por aqui, 2007. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/pac/3balanco/>>. Acesso em: 10/04/2008.
- BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Justiça em números (indicadores estatísticos do Poder Judiciário). Brasília, 2003, 2004 e 2005.
- BRASIL. Leis, Decretos... Constituição da República Federativa do Brasil (atualizada pelas Emendas Constitucionais 21 e 22) .Rio de Janeiro, Saraiva, 1999.
- BRASIL. Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção e recuperação da saúde, a organização e funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Publicações Técnicas, n. 2, Conasems, ago. 1992. 3ª edição.
- BRASIL. Lei n. 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Publicações Técnicas, n. 2, Conasems, ago. 1992. 3ª edição.
- BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. Livro branco: ciência, tecnologia e inovação. Brasília: MCT, 2002. 80 p.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Boletim Estatístico da Previdência Social, v. 12, n. 7, jul. 2007 (Relatório do PBF).
- BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Parecer – RDD, 2004. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/cnpcp/legislacao/pareceres/Parecer%20RDD%20_final_.pdf>. Acesso em: 26/02/2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça; Firjan; Sesi; Pnud. Arquitetura institucional do sistema único de segurança pública. Brasília, 2004
- BRASIL. Ministério da Justiça. Diagnóstico do Poder Judiciário. Brasília, Ministério da Justiça, 2004.
- BRASIL. Ministério da Justiça, Secretaria Nacional De Segurança Pública, Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública. Pesquisa perfil organizacional das polícias civis 2005. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério da Justiça. II Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil. Brasília, 2006a.

- BRASIL. Ministério da Justiça. Perfil das vítimas e agressores das ocorrências registradas pelas polícias civis (janeiro de 2004 a dezembro de 2005). Agosto de 2006b. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/perfil%20das%20v%C3%ADtimas%20e%20agressores.pdf>>. Acesso em: 26/07/2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Relatório de inspeção no Estado do Espírito Santo. 12 a 14 de março de 2006c. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/cnpcp/publicacao/Relat%C3%B3rio%20Final%20de%20Vit%C3%B3ria-Mar%C3%A7o%202006.pdf>>. Acesso em: 28/02/2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional, Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen). Quadro geral de estabelecimentos por estado – 12/03/07. 2007a. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/depen/sistema/R026_2007.pdf>. Acesso em: 10/08/2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional, Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen). Dados estatísticos – população carcerária – junho de 2007. Brasília, 2007b. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen/sistema/R010Censo2007.pdf>>. Acesso em: 10/08/2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional, Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen). Sistema prisional – informação e inteligência – relatórios com informações estatísticas do sistema prisional de cada estado da Federação. Brasília, 2007c. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen/>>. Acesso em: 10/08/2007.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional, Diretoria de Políticas Penitenciárias, Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas. Visão sintética do relatório de gestão CGPMA 2007d.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional, Diretoria de Políticas Penitenciárias, Coordenação-Geral do Programa de Fomento às Penas e Medidas Alternativas. Serviços públicos de execução de penas e medidas alternativas existentes no Brasil. Brasília, 30 de março de 2007d. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/Depen/documentos/Servi%C3%A7os%20P%C3%BAblicos%20de%20CPMA.pdf>>. Acesso em: 20/08/2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social – saúde e saneamento. diagnóstico preliminar. Escritório de Pesquisa Econômica Aplicada (Epea), maio 1966.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/ Secretaria de Gestão. Projeto Fundação Estatal, Principais Aspectos. Brasília, janeiro 2007.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Relatório de Avaliação do Programa Modernização do Sistema Penitenciário Nacional. 2007. Mimeo.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. Programa de Aceleração do Crescimento 2007-2010, 2007a. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/noticias/pac/070122_PAC.pdf>. Acesso em: 10/04/2008.
- BRASIL. Ministério da Saúde / Programa Nacional de Avaliação dos Serviços de Saúde (Pnass). Resultado do Processo Avaliativo 2004-2006. Brasília: 2006. Mimeo. Disponível para download na íntegra pelo link: <http://pnass.datasus.gov.br/documentos/relatorio_pnass_imprensa.pdf>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. A vigilância, o controle e prevenção das doenças crônicas não transmissíveis: DNCT no contexto do sistema único de saúde brasileiro. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/historia.htm>>. e <<http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/index.htm>>. Acesso em: 10/09/07.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Descentralização das ações e serviços de saúde: a ousadia de fazer cumprir a lei. Brasília, Ministério da Saúde, GED 1993.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Indicadores e dados básicos para Saúde (IDB), 2006. Disponível em: <www.datasus.gov.br/idb>.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Informações de Saúde, 2007. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/obtuf.def>>. Acesso em: 03/08/2007.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Saúde/ NOB-SUS 96. Gestão Plena com Responsabilidade pela Saúde do Cidadão. Brasília, Ministério da Saúde, 1997.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Norma Operacional da Assistência à Saúde – NOAS/SUS 01/2002. Portaria MS/GM n. 373, de 27/02/2002, Brasília, 2002.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Datasus/ IDB-2006; IBGE – Projeções demográficas preliminares, 2006.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Funasa. Apud PIOLA, S. F.; VIANNA, S. M.; OSÓRIO, R. G. Saúde no Brasil na década de 1990. IPEA/Disoc. 73 p., s.d.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM). Disponível em: <www.datasus.gov.br>.

- BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Vigilância em Saúde. Sistema de Informação sobre Nascidos Vivos (Sinasc). <www.datasus.gov.br>.
- BRASIL. Presidência da República. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília, set. 2007.
- BRASIL. Senado Federal. Constituição Federal de 1988. Brasília, 1988.
- BRICENO-LEON, R. Violência urbana y salud pública em Latinoamérica: un marco sociológico explicativo. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 21, n. 6, p. 1.629-1.648, nov.-dez. 2005a.
- BURSZTYN, M. Regular o Estado. Raízes, Campina Grande: UFPB, ano X, v. 6, n. 8, p. 49-68, 1991.
- BUVINIC, M.; MORRISON, A. Violence as an obstacle to development. Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department. Social Development Division (Technical Note, 4).
- BUVINIC, M.; MORRISON, A.; SHIFTER, M. Violence in Latin America and the Caribbean: a framework for action. Technical Study. Washington, DC: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department, 1999.
- Campos, A.; Pochmann, M. Mercado de trabalho e previdência social no Brasil. *Carta Social e do Trabalho*, Cesit, Unicamp, n. 7, 2007.
- CANO, I. Mensurando a impunidade no sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro. Relatório Final de Pesquisa, 2006. Disponível em: <http://www.mj.gov.br/senasp/pesquisas_aplicadas/anpocs/proj_aprov/mensur_impun_sist_ignacio.pdf>. Acesso em: 09/08/2007.
- CANO, I.; SANTOS, N. Violência letal, renda e desigualdade no Brasil. *Rio de Janeiro: 7 Letras*, 2001.
- CARDIA, N.; ADORNO, S.; POLETO, F. Homicídio e violação de direitos humanos em São Paulo. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, jan./abr. 2003.
- CARDOSO JÚNIOR, J. C.; MAGALHÃES, H. Trabalho, previdência e proteção social no Brasil: bases para um plano de benefícios adequado à realidade nacional. *Carta Social e do Trabalho*, Cesit, Unicamp, n. 7, 2007.
- CARVALHO, D. M. Sistemas nacionais de informação em saúde: revisão e discussão atual da situação. *Informe Epidemiológico do SUS*, Brasília, vol. 6, n. 4, p. 7-46, 1997.
- CARVALHO, E. B.; CECÍLIO, L. C. O. A regulamentação do setor de saúde suplementar no Brasil: a reconstrução de uma história de disputas. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 9, p. 2.167-2.177, set. 2007.
- CARVALHO, A. X.; CERQUEIRA, D. R. C.; RODRIGUES, R. I.; LOBÃO, W. J. A. Custos das mortes por causas externas no Brasil. Brasília: IPEA, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.268).
- CASTRO, J. et al. Gasto social e política macroeconômica (trajetórias e tensões no período 1995-2005). Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.324).
- CASTRO, M. S. M. et al. Regionalização como estratégia para a definição de políticas públicas de controle de homicídios. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 1.269-1.280, 2004.
- CECÍLIO, L. C. O. Modelos tecno-assistenciais em saúde: da pirâmide ao círculo, uma possibilidade a ser explorada. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 3, p. 469-478, jul./set. 1997.
- CERQUEIRA, D. R. C. et al. Análise dos custos e conseqüências da violência no Brasil. Brasília: Ipea, 2007 (Textos para Discussão, n. 1.284).
- CERQUEIRA, D. R. C.; LOBÃO, W. Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção. Rio de Janeiro, Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 957).
- CHESNAIS, F. A mundialização do capital. São Paulo: Xamã, 1996.
- CHINITZ, D. Good and bad health sector regulation: an overview of the public policy dilemmas. In: SALTMAN, R.B.; BUSSE, R.; MOSSIALOS, E. (Eds.). *Regulating entrepreneurial behaviour in European health care systems*. Philadelphia: Open University Press, 2002 (European Observatory on Health Care Systems series)
- CNJ. Justiça em Números (Indicadores Estatísticos do Poder Judiciário). Brasília, Conselho Nacional de Justiça, 2003, 2004 e 2005.
- Coelho, D.; Turchi, L. M.; Baessa, A. R&D cooperation between firms and universities: some quantitative and qualitative evidences from Brazilian manufacturing. Brasília: Ipea, 2007. Mimeografado. Disponível em: <http://www.merit.unu.edu/MEIDE/papers/COELHO_TURCHI_BAESSA_R&D%20cooperation%20between%20firms%20and%20universities.pdf>. Acesso em: 13 de junho de 2007.
- COLEMAN, J. Foundations of social theory. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. Para servir e proteger – manual para instrutores – direitos humanos e direito internacional humanitário para forças policiais e de segurança. 2005. Disponível em: <http://www.icrc.org/Web/por/sitepor0.nsf/htmlall/servireproteger?OpenDocument&View=defaultBody18&style=custo_print>. Acesso em: 06/08/2007.

- CONASS. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. A saúde na opinião dos brasileiros. Brasília: Conass, 2003. 244 p. Disponível em: <<http://www.conass.org.br>>.
- _____. SUS: avanços e desafios. Brasília: Conass, 2006. 164 p. Disponível em: <<http://www.conass.org.br>>.
- _____. O Financiamento da Saúde. Brasília, 2007 (Coleção Progestores – Para entender a gestão do SUS, v. 3).
- CONILL, E. M. Avaliação da integralidade: conferindo sentido para os pactos na programação de metas dos sistemas municipais de saúde. Fórum. Cadernos de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 1417-1423, set./out. 2004.
- COSTA, A. Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York. Rio de Janeiro: FGV, 2004.
- COSTA, N. R.; RIBEIRO, J. M. Estudo comparativo do desempenho de hospitais em regime de organização social. Rio de Janeiro, jul. 2004. Mimeografado.
- COSTA, R. O turismo do bisturi. VEJA, 26 jan. 2006.
- CRISP. Padrões estatísticos e fatores da incidência de roubos. Concurso nacional de monografias em segurança pública. Relatório de Dinâmicas, Senasp/MJ, 2006.
- CRISP. Distribuição espacial de homicídios no Brasil. Relatório Técnico, 2007. Mimeografado.
- CRUZ, C. H. B.; MELLO, L. Boosting innovation performance in Brazil. Paris: OCDE, Economics Department, 2006 (Working Paper, n. 532).
- CULLIS, J. G.; JONES, P. R.; PROPPER, C. Waiting lists and medical care treatment: analysis and policies. Handbook of Health Economics, 2000. v. 1B. A. J.
- DAKOLIAS, M. O setor judiciário na América Latina e Caribe (elementos para reforma). Washington: World Bank, 1996.
- _____. Court performance around the world (a comparative perspective). Washington: World Bank, 1999.
- DALL'AGNOL, R. Área tecnológica: análise do conhecimento jurídico-penal-ecológico. Santa Catarina: Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.
- DE NEGRI, F. Padrões tecnológicos e de comércio exterior das firmas brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Eds.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005.
- DE NEGRI, J. A. Rendimentos crescentes de escala e o desempenho exportador das firmas industriais brasileiras. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2003.
- DE NEGRI, J. A.; DE NEGRI, F.; LEMOS, M. B. O impacto do Programa ADTEN sobre o desempenho e o esforço tecnológico das empresas industriais brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008.
- _____. O impacto do FNDCT sobre o desempenho e o esforço tecnológico das empresas industriais brasileiras. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: IPEA, 2008.
- DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. (Orgs.). Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil. Brasília: Ipea, 2006.
- DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Eds.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005.
- DELGADO, G. Política social e distribuição de renda no Brasil. In: BALTAR, P. et al. (Orgs.). Salário mínimo e desenvolvimento. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2005.
- _____. Critérios para uma política de longo prazo para a Previdência Social. Carta Social e do Trabalho, n. 7, Cesit, Unicamp, 2007.
- DINIZ, B. C. et al. Gasto das famílias com saúde no Brasil: Evolução e debate sobre gasto catastrófico. In: GAIGER, F. et al. Gasto e consumo das famílias contemporâneas. Brasília: Ipea, 2007. v. 2, p. 719-731.
- DOMINGUES, P. S. Colocando os pingos nos jotas. In: Revista Teoria e Debate, São Paulo, n. 57, p. 11-16, 2004.
- DUARTE, L. M. G.; WEHRMANN, M. E. Desenvolvimento e sustentabilidade: desafios para o século XXI. Revista Car, v. 1, Salvador, 2002.
- DUPAS, G. O mito do progresso. São Paulo: Unesp, 2006. 309 p.
- ECB. Economic integration in select regions outside the European Union. , October, Frankfurt: European Central Bank (ECB Monthly Bulletin).
- ESCOREL, S. et al. O Programa de Saúde da Família e a construção de um novo modelo para a atenção básica no Brasil. Revista Panamericana de Salud Pública, v. 21, n. 2, p. 164-176, 2007.
- Fagnani, E. Seguridade social no Brasil (1988-2006): longo calvário e novos desafios. Carta Social e do Trabalho, Cesit, Unicamp, n. 7, 2007.

- FALCÃO, J. Estratégias para a reforma do Judiciário. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Orgs.). Reforma do Judiciário (comentários à Emenda Constitucional Nº 45/2004). São Paulo: Saraiva, 2005.
- FERNANDES, R. A. Efeitos contextuais no risco de vitimização criminal: testando teorias de atividades rotineiras e estilos de vida/ exposição em diferentes estratos urbanos de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)–Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte: UFMG, 2006. Mimeo.
- FERRARI, A. F. O fundo nacional de desenvolvimento científico e tecnológico (FNDCT) e a financiadora de estudos e projetos (Finep). Revista Brasileira de Inovação, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 151-187, jan./jul. 2002.
- FERREIRA, H.; FONTOURA, N. Sistema de justiça criminal: quadro institucional e um diagnóstico de sua atuação. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1.330). Disponível em: <www.ipea.gov.br>.
- FERREIRA, B.; FREITAS, R. E. Programas de inovação e tecnologia: PPA 2004 e 2005. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008.
- FINKELMAN, J. (Org.). Os caminhos da saúde pública no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2002.
- FIÚZA, E. P. S. Um diagnóstico preliminar sobre as compras públicas federais: linhas de ação e de pesquisa para seu aperfeiçoamento. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Indicadores sociais de criminalidade. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1987.
- GADELHA, C. A. G. Desenvolvimento, complexo industrial da saúde e política industrial. Revista de Saúde Pública, v. 40, n. especial, p. 11-23, ago. 2006.
- _____. Complexo econômico-industrial da saúde. Rio de Janeiro: BNDES e Fundação Osvaldo Cruz, maio 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/complexo_ind_saude_CarlosGadella.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2008.
- GASQUES, J. G. et al. Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil. Brasília: Ipea, fev. 2004 (Texto para Discussão, n. 1.009). Disponível em: <www.ipea.gov.br>.
- GASQUES, J. G.; BASTOS, E. T.; BACCHI, M. R. P. Produtividade e fontes de crescimento da agricultura brasileira. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008. .
- GLAESER, E. L.; SACERDOTE, B.; Scheinkman, j. a. Crime and social interactions. The Quaterly Journal of Economics, v. 111, n. 2, p. 507-548, 1996.
- GOLDSTEIN, H. Problem-oriented policing. McGraw-Hill Inc., 1990.
- GOMES, L. F. (Org.). Constituição Federal, Código Penal, Código Processo Penal. 7ª ed. rev., atual. e ampl.. São Paulo: RT, 2005. Obra coletiva de autoria da Editora Revista dos Tribunais.
- GONÇALVES, R. et. al. A nova economia internacional: uma perspectiva brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1998.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Página da Secretaria de Estado da Segurança Pública. Estatísticas, 2007a. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/estatisticas/>>. Acesso em: 03/08/2007.
- _____. Página da Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo. Relatório Anual de Prestação de Contas – 2006. Denúncias recebidas na ouvidoria de polícia – 1995-2006 por natureza das denúncias. 2007b. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/RelatAnual2006.htm>>. Acesso em: 26/02/2007.
- _____. Página da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Relatório Anual de 2006. Casos encerrados/ solucionados – tipo de solução. 2007d. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/casosolucionados2006.htm>>. Acesso em: 02/08/2007.
- _____. Página da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo. Relatório Anual de 2006. Policiais militares e civis punidos a partir de denúncias na ouvidoria da polícia – 1998-2006. 2007e. Disponível em: <<http://www.ouvidoria-policia.sp.gov.br/pages/policiaispunidos2006.htm>>. Acesso em: 02/08/2007.
- GOVERNMENT OF JAPAN. Ministry of Economy, Trade and Industry. New economic growth strategy. Tóquio, jun. 2006.
- _____. Science and technology basic plan. Tóquio, 28 mar. 2006.
- GUSSO, D. A formação de agentes de inovação no Brasil: oportunidades e riscos em políticas públicas. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008.
- HONG, Y. S. Evolution of the Korean national innovation system: towards an integrated model. In: OCDE. Governance of innovation systems. Paris: OCDE, 2005. v. 2.
- HSIAO, W. Why is a systemic view of health financing necessary? Health Affairs, v. 25, n. 4, p. 950-961, July/Aug. 2007.
- HUMAN RIGHTS WATCH. World Report 2007. Disponível em: <<http://hrw.org/wr2k7/>>. Acesso em: 26/07/2007.

- Human Security Center. Human Security Report 2005. Canadá: The University of British Columbia: Oxford University Press, 2005.
- IANNA, S. M. Situação da saúde. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- IBAÑEZ, N. et al. Organizações sociais de saúde: o modelo do Estado de São Paulo. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 6, n. 2, p. 391-404, 2001.
- IBERN, P. (Ed.). *Incentivos y contratos en servicios de salud*. Barcelona: Springer, 1999.
- IBGE. Censos demográficos 1991-2000 e projeções populacionais 1990-2020. Apud IDB. Disponível em: <www.datasus.gov.br>.
- _____. Pesquisa industrial inovação tecnológica 2000. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 114 p.
- _____. Pesquisa industrial de inovação tecnológica 2003. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. 154 p.
- _____. Pesquisa de inovação tecnológica 2005. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.
- IBOPE. Imagem do Poder Judiciário. São Paulo: Instituto Ibope, 2004.
- _____. Confiança nas instituições. São Paulo: Instituto Ibope, 2005.
- _____. Opinião, agosto de 2005. Disponível em: <http://www.ibope.com.br/opp/pesquisa/opiniaopublica/download/opp098_confianca_portalibope_ago05.pdf>. Acesso em: 27/02/2007.
- IMF – International Monetary Fund. World economic outlook: asset prices and the business cycle. Washington, D.C.: IMF, 2000.
- _____. Financial sector consolidation in emerging markets. In: *International capital markets: developments, prospects and key policy issues*. Washington, D.C.: IMF, 2001a. p. 5-7.
- _____. *International financial statistics yearbook*. Washington, D.C.: IMF, 2001b.
- _____. *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: IMF, 2003.
- _____. *World Economic Outlook: Advancing Structural Reforms*. Washington, D.C.: IMF, 2004.
- _____. *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: IMF, 2005.
- INNOVATION 25 STRATEGIC COUNCIL. Innovation 25: creating the future, challenging unlimited possibilities. Interim report, executive summary. Tóquio, 26 fev. 2007. 20 p
- INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Estatísticas – resumo mensal por AISP, 2007. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/ResumoAisp/2007_06/PDF/Estado.pdf>. Acesso em: 27/07/2007.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Radar social 2006 (condições de vida no Brasil). Brasília: Ipea, 2006.
- _____. Pnad 2006: primeiras análises. Brasília: Ipea, 2007a.
- _____. Políticas Sociais: Acompanhamento e análise (1995-2005), n. 13. Edição Especial. Brasília: Ipea, 2007. Disponível em: <www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_13/BPS_13_completo.pdf>.
- _____. Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise, n. 14. Brasília: Ipea, 2007b.
- _____. Políticas Sociais: acompanhamento e análise, n.15. Brasília, Ipea, 2008.
- JACCOUD, L. Indigência e pobreza: efeitos dos benefícios previdenciários, assistenciais e transferências de renda. In: Peliano, A. M. (Org.). *Desafios e perspectivas da política social*. Brasília, Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.248).
- _____. Pobres, pobreza e cidadania: os desafios recentes da proteção social. In: FAGNANI, E. (Org.). *Previdência social: como incluir os excluídos*. São Paulo: LTr, 2008.
- JANETT, R. S. Medium and high complexity medical care in Bahia, Brazil: consultant´s report for World Bank Mission. Salvador: World Bank, 2002.
- JETRO – Japan External Trade Organization. White paper on Japan´s foreign direct investment. Tokyo: JETRO, 1998.
- JORNAL DO CFO, ano 15, n. 77-78, p. 18, mar./jun. 2007.
- Lavinas, L.; Cavalcanti, A. O legado da Constituição de 1988: é possível incluir sem universalizar? *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit, Unicamp, 2007.
- LAYRARGUES, P. P. Sistemas de gerenciamento ambiental, tecnologia limpa e consumidor verde: a delicada relação empresa-meio ambiente no ecocapitalismo. *RAE - Revista de Administração de Empresas*, v. 40, n. 2, abr./jun. 2000.
- LEDERMAN, D.; LOAYSA, N.; MENÉNDEZ, A. M.. Violent crime: does social capital matter? Washington, D. C.: LCSPP, World Bank, 1999.
- LEE, W. Y. O papel da política científica e tecnológica no desenvolvimento industrial da Coréia do Sul. In: KIM, L.; NELSON, R. R. *Tecnologia, aprendizado e inovação: as experiências das economias de industrialização recente*. Campinas: Unicamp, 2005. 503 p.

- LEMGRUBER, J. Sistema penitenciário. In: Ministério da Justiça; Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro; Serviço Social da Indústria; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Arquitetura institucional do sistema único de segurança pública. Brasília, 2004.
- LENGRAND, L. et al. Innovation tomorrow, innovation policy and the regulatory framework: making innovation an integral part of the broader structural agenda. Luxemburgo: Directorate-General for Enterprise, European Commission, 2002.
- LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D.; M., C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das normas operacionais básicas. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.
- LIMA, A. P. G. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 16, n. 4, Fiocruz, Rio de Janeiro, 2000.
- LÚCIO, C. Medidas específicas que podem favorecer o crescimento de empregos formais no Brasil. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit, Unicamp, 2007.
- LUNA, F.; BAESSA, A. Impacto das marcas e patentes no desempenho econômico das firmas. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008.
- LUNA, F.; MOREIRA, S. V.; GONÇALVES, A. Financiamento à inovação. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008. .
- LUNDVALL, B. A. National innovation systems – analytical concept and development tool. *Industry and Innovation*, v. 14, n. 1, p. 95-119, Feb. 2007.
- MACERA, A. P.; SAINTIVE, M. B. O mercado de saúde suplementar no Brasil. Ministério da Fazenda: Seae, out. 2004 (Documento de Trabalho, n. 31).
- MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Orgs.). A Reforma do Poder Judiciário. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- MACINKO J.; GUANAIS, F. C.; MARINHO, M. F. S. Evaluation of the impact of the Family Health Program on infant mortality in Brazil, 1990-2002. *Journal of Epidemiology and Community Health*, v. 60, p. 13-19, 2006.
- MARE. Organizações sociais. *Cadernos Mare da Reforma do Estado*, n. 2, Brasília, DF, 1998.
- MARINHO, A. Um estudo sobre as filas para internações e para transplantes no Sistema Único de Saúde brasileiro. Ipea, nov. 2004 (Texto para Discussão, n. 1.055).
- _____. Um estudo sobre as filas para transplantes no Sistema Único de Saúde Brasileiro. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 22, n. 10, p. 2.229-2.239, out. 2006.
- _____. A economia das filas no Sistema Único de Saúde Brasileiro. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação)
- _____. A situação dos transplantes de órgãos no Brasil. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- MARINHO, A.; CARDOSO, S. de S. Um estudo multinível sobre as filas para internações relacionadas com gravidez, o parto e o puerpério no SUS. Ipea, jan. 2006 (Texto para Discussão, n. 1.151).
- Matijascic, M.; Kay, S.; Ribeiro, J. O. Aposentadorias, pensões, mercado de trabalho e condições de vida: o Brasil e os mitos da experiência internacional. *Carta Social e do Trabalho*, n. 7, Cesit, Unicamp, 2007.
- MEDICI, A. Financiamento em saúde na América Latina e no Caribe: uma breve análise dos anos 1990. Inter-American Development Bank, 2005 (Health Technical Note, n. 3).
- MEDICI, A. C. Family spending on health in Brazil: some indirect evidence of the regressive nature of public spending in health. Washington, D.C.: IADB. July 2003 (Sustainable Development Department Technical Papers Series; SOC 129)
- MENDES, E. V. Uma agenda para a saúde. São Paulo: Hucitec, 1996. 300 p.
- MENDONÇA, C. S.; REIS, A. T.; MORAES, J. C. (Orgs.). A política de regulação no Brasil. Brasília: Opas, 2006 (Série Técnica Desenvolvimento de Sistemas de Saúde, n. 12).
- MENDONÇA, M. A. A.; LIMA, D. G.; SOUZA, J. M. Cooperação entre Ministério da Defesa e Coppe-UFRJ: uma abordagem baseada no modelo Triple Helix III. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008. .
- MENEZES, T.; CAMPOLINA, B.; Silveira, F. G.; Servo, L. M.; Piola, S. F. Gasto e a demanda das famílias em saúde: uma análise a partir da POF de 2002-2003. In: Silveira, F. G.; SERVO, L. M.; MENEZES, T.; PIOLA, S. F. Gasto e consumo das famílias brasileiras contemporâneas. Brasília: Ipea, 2006. Capítulo 12.
- MINAYO, M. C. S. et al. Perfil de mortalidade por causas externas no Brasil: uma análise temporal das décadas de 80 e 90 -- Relatório de pesquisa. In: MINAYO, M. C. S.; SOUZA, E. R. (Orgs.). Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.
- MORAIS, J. M. Uma avaliação de programas de apoio financeiro à inovação tecnológica com base nos fundos setoriais e lei de inovação. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008a.

- _____. Avaliação de programas especiais de crédito para as micro, pequenas e médias empresas. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008b.
- MOREIRA, A.; MOTTA, R. S. Eficiência na gestão municipal no Brasil. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- MOREL, S. De l'assurance chomage a l'assistance chomage: la degradation des statuts. *Revue de Lires*, n. 30, 1999/2.
- NALINI, J. R. A democratização da administração dos tribunais. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Orgs.). Reforma do Judiciário (Comentários à Emenda Constitucional Nº 45/2004). São Paulo: Saraiva, 2005.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA. 3º Relatório Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil: 2002-2005. Universidade de São Paulo/Pró-Reitoria de Cultura e Extensão Universitária/Núcleo de Estudos da Violência, 2007. Disponível em: <<http://www.nevusp.org/downloads/down099.pdf>>. Acesso em: 26/07/2007.
- NUNES, A.; SANTOS, J. R. S.; BARATA, R. B.; VIANNA, S. M. (Coords.). Medindo as desigualdades em saúde no Brasil. Uma proposta de monitoramento. Brasília, DF: Organização Panamericana da Saúde, Ipea, 2001. 224 p.
- NUNES, A. C. F.; MACEDO, V. A contribuição de uma organização social para ciência, tecnologia e inovação: o caso RNP. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008.
- NUNES, E. M.; FILIPPI, E. E.; GODEIRO, K. F. Agronegócio, Estado e meio ambiente na economia potiguar: uma visão crítica. III Encontro da ANPPAS, Brasília, 23 a 26 de maio de 2006.
- O GLOBO – Câncer: pesquisa revela o que o brasileiro sabe. *O país*, 26 maio, 2007, p. 14
- OCDE. The OECD report on regulatory reform: synthesis. Paris, 1997.
- OCKÉ-REIS, C. O. O público e o privado na saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 22, p. 2.722-2.724, 2006.
- _____. Os desafios da ANS frente à concentração dos planos de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 12, n. 4, p. 1.041-1.050, 2007.
- ODM. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório de Acompanhamento, 2007.
- OGAWA, E. Innovation 25 plan in Japan. Trabalho apresentado no Seminário A estratégia de Lisboa numa sociedade de conhecimento sem fronteiras. Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, n. 1-2, mar. 2007. 17 p.
- OLIVEIRA, F. de. Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI. Comunicado ao Programa de Investigação e Comunicação da FASE. Rio de Janeiro, FASE, 1994.
- OMS. Relatório mundial sobre violência e saúde. Genebra, 2002a.
- _____. Informe sobre la salud en el mundo 2000; mejorar el desempeño de los sistemas de salud. Genebra, 2000.
- _____. Relatório mundial sobre violência e saúde. Genebra: OMS, 2002b.
- OCDE. Guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd ed. Paris: OCDE, 2005a.
- _____. Governance of innovation systems, v. 1. Paris: OCDE, 2005b.
- _____. Governance of innovation systems, v. 2. Paris: OCDE, 2005c.
- _____. Governance of innovation systems, v. 3. Paris: OCDE, 2005d.
- _____. World Health Statistics 2008. Disponível em: <www.who.int/whosis>. Acesso em: 5 de jul. 2008.
- OTTAVIANO, G.; SOUSA, F. L. Os impactos dos empréstimos do BNDES na produtividade das empresas industriais no Brasil. In: DE NEGRI, J. A.; KUBOTA, L. C. Políticas de incentivo à inovação tecnológica no Brasil. Brasília: Ipea, 2008. .
- PAHO. Health in the Americas, v. I, Regional, 2007. Disponível em: <www.paho.org>.
- PAIXÃO A. L.; BEATO, C. C. Crimes, vítimas e policiais. In: *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 9, n.1, mai.1997.
- PAOLI, M. C. Citizenship, inequalities, democracy and rights (the making of a public space in Brazil). *Social and legal studies*. London: SagePublications, n. 1, p. 143-159, 1992.
- _____. Conflitos sociais e ordem institucional (cidadania e espaço público no Brasil do século XX). *Cidadania e espaço público no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- _____. Movimentos sociais no Brasil (em busca de um estatuto político). In: HELLMANN, M. (Org.). *Os movimentos sociais e a democracia no Brasil*. Porto Alegre: Marco Zero, 1995.
- Paugam, S. *Les formes élémentaires de la pauvreté*. Paris: PUF, 2005.
- PEARCE, D. El crecimiento y el medio ambiente: objetivos compatibles. *Environment matters 2004*. The World Bank Group, p. 14-15, 2004.

- PEIXOTO, B. T. Determinantes da criminalidade no município de Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado)–Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, UFMG, 2003. Mimeo.
- PEREIRA, C. O marco regulatório do setor de saúde suplementar: contextualização e perspectiva. Fórum de Saúde Suplementar, Rio de Janeiro, 2003.
- PIOLA, S. F.; BIASOTO JÚNIOR, G. Financiamento do SUS nos anos 90. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. D. (Orgs.). Brasil – radiografia da saúde, Unicamp, Instituto de Economia, Campinas, 2001.
- PIQUET, C. L. Determinantes do crime na América Latina: Rio de Janeiro e São Paulo: The World Bank, 1999.
- PORTO, S. M.; ANTOS, I. S.; UGÁ, M. A. D. A utilização de serviços de saúde por sistema de financiamento. Ciênc. Saúde Coletiva, v. 11, n. 4, p. 895-910, out./dez. 2006.
- PREZEWSKI, A. Sobre o desempenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.
- PRICE, R. H.; BEHRENS, T. Working Pasteur's quadrant: harnessing science and action for community change. American Journal of Community Psychology, v. 31, n. 3-4, p. 219-223, jun. 2003.
- RAMOS, S.; MUSUMECCI, L. Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- RATTON, J. L.; CIRENO, F. Violência endêmica – homicídios na cidade do Recife: dinâmica e fluxo no sistema de justiça criminal. Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco, v. VI, p. 17-157, 2007. ISSN/ISBN: 15168166. Edição Especial da Revista do Ministério Público do Estado de Pernambuco.
- RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Orgs.). Reforma do Judiciário (Comentários à Emenda Constitucional Nº 45/2004). São Paulo: Saraiva, 2005.
- REZENDE, F. A reforma orçamentária e a eficiência fiscal. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- RIBEIRO, J. A. C. Consórcios intermunicipais de saúde. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- _____. O Governo Lula e a Reforma do Judiciário. In: Revista Teoria e Debate, São Paulo, n. 57, p. 30-33, 2004.
- RIBEIRO, J. A. C.; PIOLA, S. F.; SERVO, L. M. As novas configurações de antigos problemas: financiamento e gasto com ações e serviços públicos de saúde no Brasil. Apresentado na II Jornada de Economia da Saúde da Abres, Belo Horizonte, Publicado na revista Divulgação em Saúde para Debate, Rio de Janeiro, Cebras, dez. 2005.
- RODRIGUES, R. I. et al. Custo da violência para o sistema público de saúde no Brasil. Brasília, Ipea, ago. 2007, 30p. (Texto para Discussão, n. 1.295)..
- ROLIM, M. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.
- ROSDON, V. V. Custos da criminalidade no município de Belo Horizonte: duas abordagens sobre as perdas de bem-estar. Dissertação (mestrado)–Centro de Planejamento e Desenvolvimento Regional (Cedeplar), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2003
- SADEK, M. T. Efetividade de direitos e acesso à justiça. In: RENAULT, S. R.; BOTTINI, P. (Orgs.). Reforma do Judiciário (Comentários à Emenda Constitucional nº 45/2004). São Paulo: Saraiva, 2005.
- _____. Judiciário (mudanças e reformas). Estudos Avançados, São Paulo, n. 51, p. 79-101, 2004a.
- _____. Poder Judiciário (perspectivas de reforma). Opinião Pública, Campinas, vol. X, n. 1, p. 01-62, 2004.
- _____. O acesso à justiça (depoimento à Comissão Especial de Reforma do Judiciário da Câmara dos Deputados). Brasília, Congresso Nacional, 2003.
- _____. Reforma do Judiciário. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- _____. Uma introdução ao estudo da justiça. São Paulo: Sumaré, 1995.
- SAE – Secretaria de Assuntos Econômicos. Porque o PAC vai aumentar o investimento. Visão do Desenvolvimento, n. 24, Rio de Janeiro: BNDES, 12 de fevereiro 2007.
- SALERNO, M. S. et al. A nova configuração da cadeia de fornecimento na indústria automobilística no Brasil. Revista de Administração, São Paulo, FEA-USP, v. 38, n. 3, p. 192-204, jul./ago./set. 2003.
- SALERNO, M. S.; DAHER, T. Política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal (Pitce): balanço e perspectivas. Brasília: ABDI, set. 2006. 59 p.
- SALGADO, L. H. Caos aéreo e tragédia dos comuns: quando o governo falha. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- _____. Defesa da concorrência no Brasil em momento de decisão. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.

- _____. Rumo a um novo marco regulatório para o gás natural. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- SANTOS, E. M.; ESCODA, M. S. Q. Vigilância sanitária: um histórico e um locus. Separata de Monografia, Curso de Especialização em Gerência de Serviços Básicos de Saúde, OPS/UFRN/Nesc, 2003 e XII Conasems, Natal, 2004. Disponível em: <<http://www.ufrnet.br/~scorpius/302-Vigilancia%20Sanitaria%20Historico.htm>>. Acesso em: 13 de jul. 2007.
- SANTOS, F. P.; MERHY, E. E. A regulação pública da saúde no estado brasileiro – uma revisão. Interface – Comunicação, Saúde, Educação, v. 10, n. 19, p. 25-41, jan./jun. 2006.
- SCHEFFER, M. C.; BAHIA, L. Planos e seguros privados de saúde no Brasil: lacunas e perspectivas da regulamentação. In: HEIMANN, L. S.; IBAÑEZ, L. C.; BARBOZA, R. (Orgs.). O público e o privado na saúde. São Paulo: Hucitec, ., 2005. p. 127-168.
- SCHIEBER, G. J. et al. Financing global health: mission unaccomplished. Health Affairs, v. 25, n. 4, p. 921-934, July/Aug. 2007.
- SCHRAMM et al. Estudo de carga de doença no Brasil. ENSP/FIOCRUZ, 1998.
- SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.
- SEIXAS, P. A. As organizações sociais da saúde em São Paulo – 1998/2002, uma visão institucional. Dissertação (mestrado)– Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2003.
- SEMINÁRIO INOVAÇÃO TECNOLÓGICA E SEGURANÇA JURÍDICA, 2006, São Paulo, SP. 2006. Brasília. Contribuições ao debate. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), 2006. 207 p.
- SILVA JÚNIOR, E. M. da. Levar baculejo é legal? Busca pessoal na persecução penal. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 880, 30 de novembro de 2005. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7636>>. Acesso em: 02/08/ 2007.
- SILVA, B. F. da. Coesão social, desordem percebida e vitimização em Belo Horizonte. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte, 2004. Mimeo.
- SILVA, L. A. da. Brasil, China e Índia: o investimento direto externo nos anos 90. Tese (Doutorado em Economia)– Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Campinas, São Paulo, 2004.
- SINMED-MG. Sindicato dos Médicos de Minas Gerais. Jornal do Sindicato dos Médicos de Minas Gerais, Ano 2, n. 14, nov./dez. 2007.
- SOARES, F. et al. Programas de transferência de renda no Brasil: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2006 (Texto para Discussão, n. 1.228).
- SOARES, L. E. et al. Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Iserel/ Relume Dumará. 1996.
- SOARES, S. et al. Programas de transferência condicionada de renda no Brasil, Chile e México: impactos sobre a desigualdade. Brasília: Ipea, 2007 (Texto para Discussão, n. 1.293).
- SÖDERBAUM, P. Neoclassical and institutional approaches to environmental economics. Journal of Economic Issues, v. 24, n. 02, p. 481-492, 1990.
- STOKES, D. Pasteur's quadrant: basic science and technological innovation. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 1997. Apud: PRICE, R. H.; BEHRENS, T. Working Pasteur's quadrant: harnessing science and action for community change. American Journal of Community Psychology, v. 31, n. 3-4, p. 219-223, jun. 2003.
- SUZIGAN, W.; FURTADO, J. Instituições e políticas industriais: problemas de implementação – reflexões a partir da experiência do Brasil. Santiago: Cepal, 2007 (Texto para Discussão).
- TAVARES, A. R.; LENZA, P.; ALARCÓN, P. J. L. (Orgs.). Reforma do Judiciário (analisada e comentada). São Paulo: Método, 2005.
- THEODORO, M. População e trabalho: evolução do mercado de trabalho no Brasil. In: LESTIENNE, M.; GUERTECHIN, E. (Orgs.). População e pobreza. São Paulo: Edições Loyola, 2003.
- TOLEDO E ASSOCIADOS. O que pensa o brasileiro sobre a justiça. São Paulo: Instituto Toledo e Associados, 2003.
- TRAVASSOS, C. Acesso e utilização de serviços de saúde. Primeiros resultados do Suplemento Saúde da PNAD 2003. Disponível em: < <http://www.cict.fiocruz.br/arqnoticias/arq2005/pnad.pdf>>. Acesso em: 12 out 2005.
- TURNER, P. Capital flows in the 80's: a survey of major trends.. Bank of International Settlements (BIS), 1991 (Economic Papers, n. 30).
- U.S. STATE DEPARTMENT. Brazil – contry reports on human rights practices – 2006. Released by the Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor. March 6, 2007. Disponível em: <<http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78882.htm>>. Acesso em: 26/07/2007.
- UNB. A imagem do Judiciário junto à população brasileira – web survey com membros do Poder Judiciário (relatório final da consultoria para construção do sistema integrado de informações do Poder Judiciário). Brasília, Universidade de Brasília, 2005.

- UNITED NATIONS (Eclac). Foreign investment in Latin America and the Caribbean. Santiago/Chile, 2004.
- UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development. Trade and Development Report 2003: capital accumulation, growth and structural change. United Nations, New York/Geneva, 2004.
- _____. Prospects for foreign direct investment and the strategies of transnational corporations, 2004-2007. New York/Geneva: United Nations, 2004.
- _____. World Investment Report 1991: the triad in foreign direct investment. New UNITED York/Geneva: United Nations, 1991.
- _____. World Investment Report 1993: transnational corporations and integrated international production. New York/Geneva United Nations, 1993.
- _____. World Investment Report 1995: transnational corporations and competitiveness. New York/Geneva: United Nations, 1995.
- _____. World Investment Report 1996: investment, trade and international policy arrangements. United Nations, New York/Geneva: United Nations, 1996.
- _____. World Investment Report 1997: transnational corporations, market structure and competition policy. New York/Geneva: United Nations, 1997.
- _____. World Investment Report 1998: trends and edterminants. United Nations, New York / Geneva: United Nations, 1998.
- _____. World Investment Report 1999: foreign direct investment and the challenge of development. New York/ Geneva: United Nations, 1999.
- _____. World Investment Report 2000: cross-border mergers and acquisitions and development. New York/ Geneva: United Nations, 2000.
- _____. World Investment Report 2001: promoting linkages. New York/Geneva: United Nations, 2001.
- _____. World Investment Report 2002: transnational Corporations and Export competitiveness. New York/ Geneva: United Nations, 2002.
- _____. World Investment Report 2003: FDI policies for development: national and international perspectives. New York/Geneva: United Nations, 2003.
- _____. World Investment Report 2004: the shift towards services. New York/Geneva: United Nations, 2004.
- _____. World Investment Report 2005: transnational corporations and internationalization of R&D. United Nations, New York/Geneva: United Nations, 2005.
- UNITED NATIONS. Civil and political rights (including the questions of independence of the judiciary, administration of justice and impunity). New York, United Nations, 2005.
- UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, COMISSION ON HUMAN RIGHTS. Report of the Special Rapporteur, Asma Jahangir, Addendum. Mission to Brazil, 2004. Disponível em: <http://www.extrajudicialexecutions.org/reports/E_CN_4_2004_7_Add_3.pdf>. Acesso em: 06/08/2007.
- VARGAS, J. D.; RIBEIRO, L.; MAGALHÃES, I. de. O tempo e a morosidade processual na justiça criminal: discussões metológicas.. Campinas, Anais. Campinas: Alascip, 04 a 06 de setembro de 2006.
- VERNON, R. Sovereignty at Bay: the multinational spread of US enterprises. New York: Basic Books, 1971.
- VIANNA, S. M. O sistema de saúde no Brasil. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- _____. O Sistema Único de Saúde - SUS. Mimeo especial para essa edição de Brasil: o estado de uma Nação.
- VICENTE da SILVA, J. P.; PINHEIRO, R.; MACHADO, F. R. S. Necessidades, demanda e oferta: algumas contribuições sobre os sentidos, significados e valores na construção da integralidade na reforma do Setor Saúde. Saúde em Debate, Rio de Janeiro, v.17, n. 65, p. 234-242, set./dez. 2003
- VIEGAS, M.; PEIXOTO, B. Avaliação econômica de programas de prevenção e controle da criminalidade no Brasil. Crisp, 2007 (Série Estudos).
- VIEIRA, F.; ZUCCHI, P. Diferenças de preços entre medicamentos genéricos e de referência no Brasil. Revista de Saúde Pública, v. 40, n. 3, p. 444-449, 2006.
- VIOTTI, E. B. Fundamentos e evolução dos indicadores de CT&I. In: VIOTTI, E. B.; MACEDO, M. M. (Orgs.). Indicadores de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. Campinas: Unicamp, 2003. 614 p.
- VIOTTI, E. B.; BAESSA, A. R.; KOELLER, P. Perfil da inovação na indústria brasileira: uma comparação internacional. In: DE NEGRI, J. A.; SALERNO, M. S. (Eds.). Inovações, padrões tecnológicos e desempenho das firmas industriais brasileiras. Brasília: Ipea, 2005.
- WAGNER G. Reforma política e sanitária: a sustentabilidade do SUS em questão? Revista Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, , v. 12, n. 2, p. 301-306, mar./abr. 2007.
- WAGSTAFF, A.; VAN DOORSLAER, E. Paying for health care – quantifying fairness, catastrophe and impoverishment: with applications to Vietnam 1993-1998. Washington, Nov. 2001 (World Bank Policy Research Working Paper, n. 2.715).

- WALD, A.. Eficiência judiciária e segurança jurídica (a racionalização da legislação brasileira e a reforma do Poder Judiciário). In: MACHADO, F. C.; MACHADO, R. B. (Orgs.). A Reforma do Poder Judiciário. São Paulo: Quartier Latin, 2006.
- WHO. Relatório Mundial de Saúde. Disponível em: < <http://who.int/whr/annexes-pr.pdf>>.
- WHO. World Health Report 2006: Statistical Annex 2. Genebra, 2006.
- WHS. World Health Statistics 2008. Disponível em: <www.who.int/whosis>. Acesso em: 5 de jul. 2008.
- WOODMAN, J. Patients beyond borders. Apud O GLOBO Cresce turismo de serviços médicos e de ensino. Clientes dos Estados Unidos gastam US\$40 bilhões. 18 maio, 2007. Cad. Economia. p. 30
- WORLD BANK. Governance in Brazil's Unified Health System (SUS), raising the quality of public spending and resource management. Feb. 2007, p. 16 (Report, n. 36.601-BR).
- _____. World Development Report 2004: making services work for the poor. Washington: World Bank, 2003.
- _____. World Development Report 2005. Washington, D.C.: World Bank, 2004.
- ZALUAR, A.. A guerra sem fim em alguns bairros do Rio de Janeiro. Ciência e Cultura, São Paulo, v. 54, n. 1, p.32-38., 2002.
- _____. Violência e crime. In: MICELLI, S. (Org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). São Paulo: Sumaré/Anpocs, 1999. v. 1: Antropologia.
- ZAVERUCHA, J. Polícia civil de Pernambuco: o desafio da reforma. Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2003. Disponível em: <http://www.resdal.org/libros/Archivo/zaverucha-policia_civil.pdf>. Acesso em: 27/02/2007.

