

FRAGMENTAÇÃO E CONCENTRAÇÃO BUROCRÁTICA DA POLÍTICA ECONÔMICA NO BRASIL: MORFOLOGIA E EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS ESTATAIS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS FISCAL, MONETÁRIA E ORÇAMENTÁRIA (1990-2018)

Salvador T. Werneck Vianna

Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea); e professor na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getulio Vargas (EPGE/FGV).

Luís Carlos G. de Magalhães

Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

Noelle Silva

Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea.

Jacqueline Borges

Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea.

Rafael Linsa

Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2865>

O Estado brasileiro é tido como disfuncional e ineficiente, com seus recursos tributários captados por grupos de interesse econômico, aliados às elites burocráticas, na forma de subsídios, isenções fiscais e benefícios creditícios. Essa relação entre o Estado e os grupos econômicos privados tem sido caracterizada na literatura recente como *capitalismo de compadrio*, que é quando as relações entre o Estado e os atores empresariais são marcadas pelo corporativismo e, sobretudo, pelo clientelismo. O resultado do funcionamento do capitalismo de *compadrio brasileiro* pode ser visto, especialmente, na ascensão e queda da política de construção de “campeões nacionais”, cujos efeitos resultam na expansão da corrupção, com dissipação de recursos públicos e redução da eficiência alocativa da economia.

As novas condições político-institucionais da relação público-privada no Brasil, que se caracterizam pela intervenção do Estado na economia como investidor minoritário, ajudariam a explicar a perda de produtividade e, conseqüentemente, a redução da capacidade de crescimento da economia do país. Implícita nesse diagnóstico está a ideia de que o Estado brasileiro teria dificuldades em formular e implementar políticas econômicas indutoras de crescimento de forma eficiente,

especialmente políticas industriais, devido às relações corporativistas e, sobretudo, clientelistas que estabelece com os atores econômicos privados, o que possibilita o surgimento de comportamentos de captura de renda (*rent seeking*). No entanto, as dificuldades de o Estado brasileiro implementar essas políticas – na perspectiva comparada de variedades de capitalismo – podem ser contrastadas com o papel central que o Estado desempenhou e continua a desempenhar nos processos de convergência aos níveis de renda e riqueza de países desenvolvidos (*catching-up*) dos países asiáticos.

Este texto tem como objetivo avaliar, ainda que preliminarmente, se a formatação e eventuais alterações na morfologia dos órgãos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e seus entes filiados, com competência na gestão das políticas fiscal, monetária e orçamentária, tornam possível inferir a incidência de determinados interesses econômicos, por meio de mediações corporativas e/ou clientelistas, de setores ou grupos empresariais na configuração dessas estruturas estatais e de suas competências. A hipótese que norteia o trabalho é que o resultado da ação de interesses econômicos de um determinado setor, grupos empresariais ou mesmo uma empresa pode ter maior ou menor eficiência devido à configuração

SUMEX

das estruturas estatais – organizações e burocracia –, de forma a influenciar a orientação da política econômica, em especial as políticas fiscal e monetária e a alocação de recursos do Orçamento Geral da União (OGU). Essa capacidade pode ser mais forte ou mais fraca na direção dessas políticas dependendo da correlação da representação político-institucional no Congresso, da extensão e coesão da coalizão social de apoio ao Poder Executivo e da importância, em termos de propriedade de ativos e geração de emprego e renda, desses setores e grupos empresariais na economia nacional. Em outras palavras, as formas de relacionamento com os aparatos estatais e os interesses econômicos de frações e suas subfrações da burguesia, que se organizam em torno de setores econômicos, grupos empresariais e mesmo empresas individuais, determinarão, ao menos em parte, a capacidade desses interesses de influenciar as políticas econômicas. Essas formas de relacionamento são mediadas pelas estruturas organizacionais e sua burocracia, que, por suas características institucionais, podem ter maior ou menor autonomia em relação aos interesses econômicos na gestão das políticas de sua competência.