

RBPO

REVISTA BRASILEIRA DE
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO



Expediente

Editor Márcio Gimene, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

Equipe Editorial

André da Paz, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Bruno Conceição, Fundação de Apoio à Escola Técnica

Daniel Conceição, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Eduardo Rodrigues, Governo do Distrito Federal

Elaine Marcial, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Gustavo Noronha, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

José Celso Cardoso Jr, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

José Luiz Pagnussat, Escola Nacional de Administração Pública

Leandro Couto, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Leonardo Pamplona, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Mayra Juruá, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos

Pedro Rossi, Universidade Estadual de Campinas

Raphael Padula, Universidade Federal do Rio de Janeiro

Ronaldo Coutinho, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Thiago Varanda, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Thiago Mitidieri, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

Diagramação Leandro Celes (Curupira Design)

Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento

ISSN: 2237-3985

Uma publicação da **ASSECOR - Associação Nacional dos Servidores da Carreira de Planejamento e Orçamento**

SEPN Qd.509 Ed. Isis 1.º Andar Sala 114 - Asa Norte - Brasília/DF

CEP: 70750-000 - Fone: (61) 3274-3132 / 3340-0195 - Fax: (61) 3447-9691

www.assecor.org.br

Sumário

Artigos

Inserção do Brasil no sistema mundial, concentração de renda e o nível do salário mínimo 4

Brazilian insertion into the world system, income concentration and minimum wage level

Fernando Sertã Meressi

Marília Steinberger

A tensão entre eficiência e controle: uma análise discursiva sobre contratações públicas com orçamento sigiloso 29

The tension between efficiency and control: a discursive analysis on public procurement with confidential budget

Alexandre Araújo Costa

Otávio Ventura

A formulação de um Planejamento Estratégico como inovação processual e organizacional – a experiência da CGU 48

The formulation of a Strategic Planning as a procedural and an organizational innovation – the experience of CGU

Sérgio Roberto Guedes Reis

Planejamento financeiro, poupança e investimentos: uma análise comparativa do mercado de títulos, suas rentabilidades e os índices inflacionários no Brasil durante o período de 2002 a 2016 71

Financial planning, savings and investments: a comparative analysis of the bond market, its profitability and the inflation index in Brazil during the period from 2002 to 2016

Diego Felipe Borges de Amorim

Comunicações

Planejamento Estratégico? Ele tem sido capaz de assegurar o sucesso das organizações? 96

Luiz Aires M. Cerqueira

A atual crise do capitalismo, os aspectos políticos da austeridade e seus reflexos no Brasil 101

Gustavo Souto de Noronha

Inserção do Brasil no sistema mundial, concentração de renda e o nível do salário mínimo



Brazilian insertion into the world system, income concentration and minimum wage level

Fernando Sertã Meressi sertameressi@uol.com.br

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil.

Marilia Steinberger rtlia@solar.com.br

Professora do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), ambos da Universidade de Brasília, Brasil.

Recebido 21-out-16 **Aceito** 14-fev-17

Resumo Este artigo analisa a relação entre a forma de inserção do Brasil no sistema mundial, a concentração de renda e o nível do salário mínimo. Para tanto, considera que dois fatores são fundamentais para determinar o valor do salário mínimo: a capacidade de geração de renda da economia e o seu padrão de distribuição. Sustenta que a capacidade de geração de renda é profundamente determinada pela forma que o país se insere no sistema-mundial. Propõe também que a elevada concentração de renda na sociedade brasileira é outro obstáculo à fixação de um nível de salário mínimo mais expressivo. O artigo se fundamenta em pesquisa bibliográfica e em análise de dados sobre a economia brasileira. Conclui que dois caminhos são necessários para elevar significativamente o nível do salário mínimo: maior especialização do país em atividades que geram alto valor agregado e melhor distribuição de renda.

Palavras-chave sistema mundial; concentração de renda; salário mínimo.

Abstract *This paper analyzes the relationship between the form that Brazil inserts in the world system, the concentration of income and the minimum wage. It considers that two factors are es-*

sential to determine the value of the minimum wage: the ability to generate income and its distribution pattern. It argues that the ability to generate income is profoundly determined by the way that the country inserts within the world system. It also proposes that the high concentration of income in Brazilian society is another obstacle to setting a more expressive minimum wage level. The paper is based on bibliographic research and data analysis on the Brazilian economy. It concludes that two paths are needed to significantly raise the minimum wage level: greater specialization of the country in activities that generate high added value and better income distribution.

Keywords *world system; income concentration; minimum wage.*

Introdução

Em um outro trabalho de nossa autoria (Meressi, 2016), a partir de dados das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios (Pnads), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), verificamos que, entre 2004 e 2013, houve significativa melhoria no acesso à alimentação e à habitação entre as famílias que viviam com um salário mínimo no Brasil. No tocante à alimentação, por exemplo, o percentual de domicílios com renda de um salário mínimo em que os alimentos acabaram antes que seus moradores tivessem dinheiro para comprar mais comida foi reduzido de 32,8% em 2004 para 17,1% em 2013. Já no que concerne ao acesso à moradia, o déficit habitacional foi reduzido de 16,9% em 2007¹ para 13,8% em 2013 entre essas famílias. Esses dados indicam que, apesar dos importantes avanços recentes, o salário mínimo brasileiro em 2013 ainda era insuficiente para satisfazer essas necessidades mais elementares de parcela expressiva das famílias que viviam com este montante (segundo a Pnad/IBGE, em 2013, cerca de 3,5 milhões de domicílios tinham renda equivalente a um salário mínimo no Brasil).

Tendo em vista esse pano de fundo, este artigo objetiva investigar a relação entre a forma de inserção do Brasil no sistema-mundial, o grau de concentração de renda no país e o nível do salário mínimo brasileiro. Para tanto, considera que dois fatores são fundamentais para determinar o nível do salário mínimo: i) a capacidade de geração de renda da economia; ii) e o padrão de distribuição dessa renda produzida. Considera também que a capacidade de geração de renda da economia nacional é profundamente influenciada pela forma que o país se insere no sistema-mundial (na economia mundial, na divisão internacional do trabalho), a partir da especialização em atividades que geram alto ou baixo valor agregado. Além disso, o artigo parte do pressuposto de que existe uma relação entre o grau de concentração de renda e o nível do salário mínimo, ou seja, quanto mais concentrada a renda, menor o valor do salário mínimo.

Dito isso, este artigo está organizado da seguinte maneira: após esta introdução, na segunda seção, aborda-se a metodologia utilizada; na terceira seção, será discutida a capacidade de geração de ren-

1 Meressi (2016) esclarece que em 2007 ocorreu importante alteração metodológica na aferição do indicador “déficit habitacional”, impedindo que, nos moldes da metodologia atual, tal indicador fosse calculado para períodos anteriores.

da da economia brasileira a partir da forma de inserção do país no sistema-mundial. Na quarta seção, será abordada a questão da concentração de renda no Brasil, a qual impede que mais recursos possam ser disponibilizados para o pagamento de salários mínimos mais expressivos. Nas considerações finais, serão sintetizados os principais achados do artigo.

Metodologia

Para a elaboração deste artigo foram adotados três pressupostos teórico-metodológicos que se inter-relacionam. O primeiro considera que, em última instância, dois fatores são cruciais para determinar o nível do salário mínimo: i) a capacidade de geração de renda da economia; ii) e o padrão de distribuição dessa renda produzida². Quanto ao primeiro fator, considera-se que os patamares salariais (inclusive o salário mínimo) têm de ser condizentes com o nível de renda produzido pela economia, ou seja, salários mínimos elevados são incompatíveis com uma economia atrofiada, geradora de baixo valor agregado. No que se refere ao segundo fator, sustenta-se que os níveis salariais (novamente inclusive o do salário mínimo) também dependem da correlação de forças sociais envolvidas na luta pela repartição do produto gerado pela economia; em outras palavras, do total da renda produzida, parcela maior ou menor pode ser apropriada pelos trabalhadores mais pobres, conseqüentemente reduzindo ou aumentando a fração que cabe aos demais agentes econômicos – sob a forma de lucros, juros, salários dos trabalhadores qualificados ou outras rendas.

O segundo pressuposto teórico-metodológico considera que a capacidade de geração de renda da economia brasileira depende da forma de sua inserção no sistema-mundial, sendo o Brasil uma parte que desempenha um papel dentro de um todo (o sistema-mundial). Destarte, a economia brasileira não é analisada isoladamente, mas a partir de sua relação com as outras partes desse sistema, os demais países. Tendo isso em vista, se “dentro desse todo” o país se especializa em atividades de baixo valor agregado (geradoras de baixa renda), menores tendem a ser os níveis salariais, inclusive, o salário mínimo. Em outros termos, neste mundo globalizado, o nível do salário mínimo dependerá também da forma de inserção do país no sistema-mundial, que influencia nos tipos de atividade em que o país se especializa, se produtor de altos ou baixos rendimentos.

O terceiro pressuposto teórico-metodológico – atinente à questão distributiva da renda –, considera a existência de uma dimensão relacional entre altos rendimentos apropriados por uma minoria num extremo da distribuição e os baixos rendimentos obtidos por grande parte da população brasileira. Assim, quanto maior a parcela da renda total apropriada pela minoria mais bem aquinhoadada, menores os recursos remanescentes que poderão ser destinados àqueles que recebem baixas remunerações, de modo que menor tende a ser o valor do salário mínimo.

2 Essa afirmação foi depreendida de nossa leitura do trabalho de Souza e Baltar (1979).

Uma vez mencionados os três pressupostos teórico-metodológicos basilares do artigo, quanto ao método utilizado, este se baseou em pesquisa bibliográfica e na observação de dados para subsidiar a análise empírica. Entre estes, destacaram-se os dados relativos às relações econômicas com o setor externo, à estrutura produtiva nacional e à distribuição de renda.

A forma de inserção do Brasil no sistema-mundial e seus reflexos na capacidade de geração de renda na economia nacional

A possibilidade de se fixar no Brasil um nível de salário mínimo mais expressivo depende, em boa medida, da capacidade da economia brasileira de gerar a renda necessária (a agregação de valor) para financiá-lo. Entretanto, o maior vigor do setor produtivo, por si só, não é condição suficiente para se instituir tal patamar de salário mínimo, haja vista que os frutos da pujança econômica podem ser apropriados de forma concentrada por relativamente poucos agentes econômicos. A despeito disso, como se depreende da tabela 1, a partir das realidades vivenciadas em diversos países, em geral, quanto maior o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, mais elevados são os níveis de salário mínimo, e vice-versa.

Tabela 1 - Salário mínimo anual e PIB *per capita* anual – 2014 – alguns países da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) e Brasil (em US\$)

Países	Salário mínimo	PIB <i>per capita</i>
Austrália	29.603	61.887
Holanda	25.627	51.590
França	23.012	42.732
Reino Unido	21.760	45.603
Canadá	19.557	50.271
Estados Unidos	15.080	54.629
Japão	15.078	36.194
Espanha	11.987	30.262
Portugal	9.101	22.080
Turquia	6.045	10.529
Eslováquia	5.604	18.416
Hungria	5.236	13.902
República Tcheca	4.914	19.554
Chile	4.550	14.528
Brasil	3.552	11.384
México	1.283	10.230

Notas: 1- o valor anual do salário mínimo brasileiro em dólar levou em consideração 13 parcelas mensais de R\$ 724,00 (o valor do salário mínimo em 2014). Para a conversão em dólar, foi utilizada a taxa de câmbio de R\$ 2,65 por dólar, vigente em 31/12/2014.

2 – Nesta tabela, não houve ajuste da paridade do poder de compra (PPP).

Fontes: OCDE, para os salários mínimos, exclusive o brasileiro. Disponível em <https://stats.oecd.org/In-dex.aspx?DataSetCode=RMW>. Acesso em 21/10/2015; e Banco Mundial, para o PIB *per capita*. Disponível em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>. Acesso em 21/10/2015.

Elaboração do autor.

Nesta seção, para a análise da forma de inserção do Brasil no sistema-mundial e seus efeitos sobre a capacidade de geração de renda da economia nacional, fundamentaremos-nos, sobretudo, em contribuições de Immanuel Wallerstein, Giovanni Arrighi e Fernand Braudel, expoentes teóricos associados à abordagem do “sistema-mundial”. Em linha com o pensamento desses autores, consideramos que a capacidade de a economia brasileira agregar maior valor no seu processo produtivo – de modo a poder financiar um salário mínimo mais expressivo – tem de ser analisada não apenas observando-se a realidade nacional isoladamente, mas também deve levar em conta a forma com que o país se insere no sistema-mundial, no seu relacionamento com as demais nações. Afinal, a economia brasileira é profundamente influenciada por tal sistema. Por exemplo: i) o Brasil se especializou na produção de determinados bens e serviços devido ao papel que assumiu na divisão internacional do trabalho; ii) o país compete com outras economias num contexto de globalização, de maneira que o sucesso brasileiro na competição econômica também depende do desempenho de seus concorrentes; iii) as empresas transnacionais têm profunda influência na economia nacional, sendo que as principais ações dessas entidades são decididas alhures³, segundo os interesses de seus proprietários (acionistas), os quais, muitas vezes, não coincidem com os interesses da população brasileira⁴; iv) via de regra, o Brasil busca atrair o capital financeiro internacional, sujeitando-se aos ditames da “financeirização” da economia; v) o país está atado às regras que pactuou nos organismos internacionais etc. Ou seja, entendemos que o Brasil deve ser observado como parte de um todo, e não como uma sociedade isolada, com uma história paralela a do sistema-mundial. Conforme a abordagem de Wallerstein (1979), o sistema-mundial moderno é formado por uma economia-mundo capitalista baseada em uma só divisão do trabalho, que perpassa múltiplas culturas e jurisdições políticas. Segundo esse autor, a estrutura do sistema-mundial moderno está assentada nas relações econômicas entre três grupos de países: centro, periferia e semiperiferia. Os países centrais são caracterizados pela especialização em atividades econômicas monopolistas⁵, que geram altos rendimentos; já os periféricos são especializados em atividades sujeitas à ampla concorrência, o que proporciona baixos rendimentos; por fim, a semiperiferia é caracterizada pela especialização tanto em atividades monopolistas quanto naquelas passíveis de alta concorrência. Nesse sistema, Wallerstein situa o Brasil na zona semiperiférica. Desse modo, nas relações de troca entre, de um lado, os países centrais, e, de outro, os periféricos e semiperiféricos, os primeiros se apropriam de uma parcela desproporcional (mais vantajosa) dos benefícios da divisão internacional do trabalho, configurando uma situação de troca desigual. Os países centrais, em regra, exportam bens e serviços que incorporam força de trabalho

3 Consoante Belloni e Wainer (2014, p. 93), a respeito das empresas transnacionais, “...en la actualidad la mayor parte de las directivas sobre el proceso de producción procede directamente desde la casa matriz, la cual tiene en cuenta las necesidades globales de la compañía e incluye los procesos parciales de producción de las restantes filiales alrededor del planeta.”

4 Os interesses dos brasileiros podem conflitar com os dos proprietários das empresas transnacionais de várias maneiras, por exemplo: quando a tecnologia utilizada emprega pouca força de trabalho; quando os preços praticados no país são de monopólio; quando superexploram a força de trabalho; quando danificam o meio ambiente etc.

5 A literatura se refere a atividades monopolistas, contudo, mais precisamente, geralmente tais atividades são oligopolistas.

bem remunerada e importam dos periféricos e semiperiféricos bens e serviços que utilizam força de trabalho mal remunerada. Em suma, as recompensas são desiguais dentro do sistema-mundial.

Para Arrighi (1997), esse diferencial de recompensas fez com que os países centrais se tornassem o *locus* da acumulação e do poder mundiais e a periferia o *locus* da exploração e da impotência. Ressalta-se que o diferencial de poder entre esses grupos de países vem de longa data. Como se sabe, as colônias de exploração já contribuíam para a acumulação primitiva (ou originária) de capital nas metrópoles, fomentando a revolução industrial nessas últimas. Como assinalou Marx em seu texto clássico sobre a acumulação primitiva (1968, p. 871):

O sistema colonial fez prosperar o comércio e a navegação. (...) As colônias asseguravam mercado às manufaturas em expansão e, graças ao monopólio, uma acumulação acelerada. As riquezas apesadas fora da Europa pela pilhagem, escravização e massacre refluíam para a metrópole onde se transformavam em capital.

Por meio da colonização de exploração, da expansão do imperialismo, da “troca desigual” e das remessas de rendas ao exterior, esse processo de acúmulo de recursos ao longo do tempo – às vezes, por séculos –, fortaleceu a posição dos capitais (empresas) e dos respectivos Estados nos países centrais, tornando-os mais competitivos, em relação aos demais países, nos segmentos da cadeia mercantil (cadeia de valor) que proporcionam a maior geração de renda. A esse respeito, a citação de Wallerstein (2001, p. 30) é esclarecedora:

Sempre que ocorreu uma “integração vertical” de quaisquer dois elos de uma cadeia mercantil foi possível deslocar na direção do centro uma parte maior do excedente total, quando comparado com o que ocorria antes. Além disso, o deslocamento de excedentes para o centro concentrou nele o capital, tornando disponíveis enormes quantidades de recursos para aumentar o grau de mecanização. Isso permitia que os produtores das áreas centrais ganhassem novas vantagens competitivas nos produtos existentes (...)

A concentração de capital nas áreas centrais criou tanto a base fiscal quanto a motivação política para a formação de aparatos estatais relativamente fortes, dotados de capacidade, entre outras, de assegurar que os aparatos estatais das áreas periféricas permanecessem ou se tornassem mais fracos. Por isso, os aparatos centrais puderam pressionar os periféricos a aceitar (e mesmo promover) em suas jurisdições uma maior especialização em tarefas inferiores da cadeia mercantil (...).

Nesse mesmo sentido, Braudel (2009) também sustentou que a divisão internacional do trabalho não é fruto de vocações que se possam considerar naturais e óbvias, sendo, na verdade, uma herança, a consolidação de uma situação mais ou menos ancestral, lentamente, historicamente desenhada. Para ele, a divisão de trabalho de uma economia-mundo não é um acordo concertado e reversível a cada momento entre parceiros iguais; estabeleceu-se progressivamente, como uma cadeia de subor-

dinações que se determinam umas às outras. Para Braudel (2009, p. 39), “A troca desigual, criadora da desigualdade do mundo, e, reciprocamente, a desigualdade do mundo, criadora obstinada da troca, são velhas realidades. No jogo econômico, sempre houve cartas melhores do que outras e, às vezes, muitas vezes, marcadas. Certas atividades dão mais lucro do que outras...”.

Na economia-mundial capitalista, apropria-se da maior recompensa quem se especializa nas atividades mais lucrativas da cadeia de valor, isto é, as que produzem a renda de monopólio. Neste processo de disputa pelas rendas de monopólio, além da vantagem possuída pelos grandes capitais privados *vis-à-vis* os pequenos capitais, é decisivo o apoio dos Estados-nacionais aos respectivos setores privados. Segundo Wallerstein (2004), na verdade, situações de monopólios perfeitos são muito difíceis de serem criadas, mas as de quase-monopólio, nem tanto. Conforme esse autor, para se instituir uma situação de quase-monopólio, acima de tudo, necessita-se do apoio de um Estado forte. Várias seriam as maneiras de o Estado apoiar a criação de situações de quase-monopólio. Para Wallerstein (2004), uma das principais formas seria mediante o sistema de patentes, o qual reserva os direitos relativos a uma invenção tecnológica por um número específico de anos. Essa seria a principal explicação de os “novos” produtos serem mais caros para os consumidores e mais lucrativos para os produtores. Consoante esse autor, apesar de as patentes serem violadas e, em algum momento, terem seu prazo de proteção expirado, por algum tempo elas proporcionam situações de quase-monopólio, as quais ensejam as desejadas altas taxas de lucro, especialmente na medida em que muitas firmas frequentemente entram em conluio para minimizar a concorrência por meio dos preços. Para Wallerstein (1979, p. 61):

Within a world-economy, the state structures function as ways for particular groups to affect and distort the functioning of the market. The stronger the state machinery, the more its ability to distort the world market in favor of the interests it represents. Core states have stronger state machineries than peripheral states.

Na verdade, em linha agora com a argumentação de Arrighi (1997), existe uma relação simbiótica entre capitais típicos do centro do sistema-mundial e seus respectivos Estados fortes. Um apoia o outro. A acumulação capitalista nos países do centro, geradora de altas rendas, propicia elevadas receitas orçamentárias aos Estados, tornando-os poderosos. Por sua vez, dispendo de elevados recursos, tais Estados fortes podem apoiar seus capitais na competição globalizada. Por exemplo, exploram o poder de mercado do país para negociar a bom termo seus acordos internacionais de comércio, serviços, investimentos, propriedade intelectual etc, favorecendo os respectivos setores privados; possuem mais recursos para investir na educação pública, propiciando melhor qualificação da força de trabalho; contam com mais recursos para investimentos em ciência, tecnologia e inovação; e assim por diante. Dessa maneira, os países que compõem o centro do sistema-mundial atraem as atividades econômicas típicas do centro, enquanto os demais países continuam a “patinar” com as atividades econômicas sujeitas à ampla concorrência, que geram relativamente baixa renda, produ-

toras, assim, de insuficientes receitas governamentais, dispondo seus Estados, comparativamente, de poucos recursos para apoiar seus capitais.

Arrighi (1997) esclarece como se dá, em nível global, a fragmentação geográfica do processo produtivo, ou melhor, da cadeia de valor, nos seguintes termos:

A distinção relevante se dá entre atividades que envolvem tomada de decisões estratégicas, controle e administração, pesquisa e desenvolvimento, por um lado, e atividades de pura execução por outro. Com as corporações transnacionais, as atividades nas diferentes localidades nacionais são partes de processos integrados. (...) A zona do núcleo orgânico⁶ tende a se tornar o *locus* das atividades “cerebrais” do capital corporativo, e a zona periférica tende a se tornar o *locus* das atividades de “músculos e nervos”, enquanto que a zona semiperiférica tende a se caracterizar por uma combinação mais ou menos igual de atividades “cerebrais” e de “músculos e nervos”. (ARRIGHI, 1997, 187).

Assim, para que os países periféricos e semiperiféricos incrementem a sua geração de renda, seria preciso ampliar a especialização em atividades “cerebrais”, visto serem essas atividades as mais valorizadas na sociedade do conhecimento. Entretanto, as “barreiras à entrada” para o desenvolvimento de atividades “cerebrais” são elevadas, tais como: muito conhecimento já está patenteado; são vultosos os recursos exigidos para o desempenho de atividades “de ponta” em pesquisa e desenvolvimento; as empresas transnacionais concentram suas atividades de desenvolvimento tecnológico nos países centrais, entre outras barreiras. Dessa forma, torna-se mais difícil para os países periféricos e semiperiféricos se especializarem nesse tipo de atividade.

No tocante às empresas transnacionais (ETNs) e à concentração de seus investimentos em pesquisa e desenvolvimento nos países centrais, segundo Cassiolato (2013), esses capitais:

...dominam a produção global de tecnologia e são responsáveis pela grande maioria dos gastos privados em pesquisa e desenvolvimento (P&D). De acordo com informações do EUROSTAT da União Europeia, as maiores 1.500 ETN foram responsáveis por aproximadamente 90% dos gastos globais em P&D em 2012 (European Union, 2013). Suas atividades tecnológicas estão fortemente concentradas nos países-sede. Por exemplo, os gastos em P&D das subsidiárias das ETN norte-americanas correspondiam, em 2007, a apenas 17% daquelas das matrizes; a maior parte destes gastos das subsidiárias eram realizados em outras nações desenvolvidas (UNCTAD, 2008 *apud* CASSIOLATO, 2013, p. 366).

Esta concentração do desenvolvimento tecnológico nos países centrais está relacionada com a constatação de Arrighi (1997) da grande dificuldade dos países periféricos se tornarem semiperiféricos e de os semiperiféricos ascenderem ao núcleo central do sistema-mundial. Segundo Arrighi (1997),

6 Sinônimo para zona do núcleo central do sistema-mundial. Nota de esclarecimento de nossa autoria.

tomando como marcos os anos de 1938 e 1983, de um total de 93 países analisados, apenas três passaram da zona semiperiférica para a zona do núcleo central (Japão, Itália e Líbia⁷) e apenas um ascendeu da periferia à semiperiferia (Coreia do Sul⁸). Ademais, sobre alguns desses casos de sucesso, esse autor ainda salientou os grandes incentivos concedidos pelos Estados Unidos ao Japão e à Coreia do Sul – como, por exemplo, o acesso privilegiado ao mercado norte-americano –, que favoreceram os respectivos processos de desenvolvimento, em decorrência de motivações geopolíticas, atinentes à política de contenção do avanço do socialismo no pós Segunda Grande Guerra. Dessa maneira, Arrighi (1997) contesta as doutrinas pró-capitalistas propaladoras de que o pequeno grupo de nações que estabelece o padrão de riqueza da economia mundial seria um “clube aberto”, pronto a admitir as nações que provem o seu valor mediante políticas e esforços adequados de desenvolvimento. Segundo esse autor, esta crença – equivocada – foi reforçada por alguns “casos notáveis” de mobilidade ascendente na hierarquia da riqueza mundial, que por serem tão poucos, mereceriam a designação de milagres econômicos.

Braudel (2009) é outro autor a destacar o bloqueio imposto pela ordem econômica mundial ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. Nas palavras do referido autor:

Mas, no mercado nacional, as condições endógenas do crescimento não são as únicas em jogo. No presente, o que bloqueia o desenvolvimento dos países que chegaram tarde é também a economia internacional, tal como existe e como divide e distribui autoritariamente as tarefas, verdades em que esta obra tem insistido muito. (...) Assim, tudo joga contra eles, inclusive as novas técnicas que utilizam sob licença e que nem sempre correspondem às necessidades de suas sociedades; inclusive os capitais de empréstimos feitos fora; inclusive os transportes marítimos que eles não controlam; inclusive suas matérias-primas excedentes que às vezes os colocam à mercê do comprador. (...) Para progredir, o Terceiro Mundo precisa romper, de uma maneira ou de outra, a ordem atual do mundo. (BRAUDEL, 2009, p. 503)

Uma vez abordadas contribuições teóricas sobre a distribuição das atividades econômicas entre os países dentro do sistema-mundial, distribuição essa que impacta no potencial de geração de renda nas respectivas economias nacionais, para se analisar empiricamente como o Brasil está situado em termos de especialização em atividades que agregam alto ou baixo valor, um primeiro indicativo é o seu padrão de comércio de bens com o “resto do mundo”, cujas informações podem ser verificadas mediante o perfil da balança comercial do país. Tomando como base o ano de 2014, observa-se, de acordo com a tabela 2, que as exportações brasileiras somaram US\$ 225,1 bilhões e as importações

7 A ascensão da Líbia ao núcleo central do sistema-mundial foi muito questionada, todavia, a explicação para tal classificação se deve à elevação da renda *per capita* que resultaria da exploração de seu petróleo.

8 O estudo de Arrighi considerou 1983 como o fim do período de análise. Nessa época, a Coreia do Sul ainda era classificada como semiperiferia. Atualmente, preferimos incluí-la entre os países centrais, devido ao vulto de sua renda *per capita*, superior a US\$ 30.000 em 2013 (ajustada pela paridade do poder de compra), e também devido ao padrão de seu intercâmbio comercial com o Brasil, onde figura como grande exportadora de produtos manufaturados e importadora de produtos básicos.

US\$ 229,1 bilhões⁹. Quanto às exportações, a maior fração era ocupada pelos produtos básicos (48,7%). Ao contrário, entre as importações, o maior peso era, de longe, relativo aos produtos manufaturados (82,8%).

Tabela 2 - Exportações e importações brasileiras, por fator agregado - 2014

Produto por fator agregado	Exportações		Importações	
	US\$ bilhões	%	US\$ bilhões	%
Produtos básicos	109,6	48,7%	31,6	13,8%
Produtos semimanufaturados	29,1	12,9%	7,8	3,4%
Produtos manufaturados	80,2	35,6%	189,7	82,8%
Operações especiais	6,2	2,8%	-	-
Total	225,1	100,0%	229,1	100,0%

Fonte: MDIC/SECEX. Elaboração do autor.

Observando-se os 15 principais produtos das pautas de exportação e importação brasileiras em 2014 em ordem de valor (US\$), constata-se o expressivo peso das *commodities* (matérias primas e alimentos) nas vendas do país, ao passo que a pauta de importações era mais intensiva em conteúdo tecnológico. No tocante à pauta de exportações, entre os 10 principais produtos vendidos em 2014, nenhum era manufaturado. O produto manufaturado de maior peso na pauta de exportação figurou na décima-primeira posição entre os produtos mais importantes. Por outro lado, entre os 15 itens de importação mais relevantes, a maioria era de manufaturados, como óleos combustíveis, automóveis, partes e peças para veículos, medicamentos, naftas, circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos, inseticidas, formicidas, herbicidas e semelhantes, entre outros (ver tabela 3).

Tabela 3 - Principais produtos das pautas de exportação e importação brasileiras, em ordem decrescente de valor (em US\$ bilhões - FOB) - 2014

Exportações		Importações	
Produtos	valor exportado (US\$ bilhões)	Produtos	valor importado (US\$ bilhões)
Minérios de ferro e seus concentrados	25,8	1. Óleos brutos de petróleo	15
Soja mesmo triturada	23,3	2. Óleos combustíveis (Diesel, fuel-oil etc)	9
Óleos brutos de petróleo	16,4	3. Automóveis de passageiros	7
Açúcar de cana em bruto	7,5	4. Partes e peças para veículos automóveis e tratores	7
Farelo e resíduos da extração de óleo de soja	7,0	5. Medicamentos para medicina humana e veterinária	6
Carne de frango	6,9	6. Naftas	5
Café cru em grão	6,0	7. Circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos	4
Carne bovina	5,8	8. Gás natural	3
Celulose	5,3	9. Inseticidas, formicidas, herbicidas e semelhantes	3
3. Milho em grãos	3,9	10. Circuitos impressos e outras partes para aparelhos de telefonia	3
1. Aviões	3,4	11. Partes de aparelhos transmissores ou receptores	3
2. Óleos combustíveis (Diesel, fuel-oil etc)	3,4	12. Gás natural liquefeito	3
3. Automóveis de passageiros	3,2	13. Compostos heterocíclicos, seus sais e sulfonamidas	3
4. Produtos semimanufaturados de ferro ou aço	3,2	14. Veículos de carga	3
5. Couros e peles	2,9	15. Instrumentos e aparelhos de	3

Fonte: MDIC / SECEX. Elaboração do autor.

9 Todos os dados referentes à balança comercial brasileira foram obtidos do sítio do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC). Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br>.

Na realidade, tendo em vista que as exportações têm um peso relativamente pequeno na composição do PIB brasileiro (cerca de 11,5% em 2014¹⁰), a especialização das exportações do país em recursos naturais talvez não fosse um problema, do ponto de vista econômico, se houvesse, na economia nacional como um todo, uma estrutura produtiva diversificada com elevada participação de setores intensivos em tecnologia na matriz industrial. Porém, como será visto adiante, a proporção desses setores intensivos em tecnologia não é predominante na economia brasileira, diferentemente do que ocorre com outros países com expressivas exportações de recursos naturais que conseguiram ingressar no clube das nações mais ricas, tais como Austrália, Noruega e Canadá (FERRAZ, 2008).

Quando se observa o intercâmbio comercial com os seis países centrais de maior peso na corrente de comércio¹¹ do Brasil em 2014, constata-se a intensificação da concentração da pauta de exportação brasileira em produtos básicos e a de importação em bens manufaturados (ver tabela 4). De certo modo, até que o Brasil conseguiu maior participação dos manufaturados nas exportações para os Estados Unidos (53,8%) e, em menor medida, para os Países Baixos (42,4%). Por outro lado, verifica-se que entre as importações brasileiras advindas dos seis países centrais analisados, em nenhum dos casos a fração dos manufaturados foi inferior a 90%. No caso da corrente de comércio com a Coreia do Sul, 99,6% das importações do Brasil foram de produtos manufaturados, ao passo que as exportações desses produtos para aquele país alcançaram apenas 15,0%. Um olhar sobre a corrente de comércio de bens manufaturados entre o Brasil e esses seis países fornece fortes indicativos de estar ocorrendo a troca desigual nesse intercâmbio comercial.

Tabela 4 - Intercâmbio comercial entre o Brasil e os seis países centrais de maior peso na corrente de comércio brasileira, por fator agregado – 2014 (FOB)

EXPORTAÇÕES BRASILEIRAS								
Exportações brasileiras para estes países	Básicos		Semimanufaturados		Manufaturados		total	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
Estados Unidos	6.370,3	25,1	5.361,0	21,1	13.667,0	53,8	25.398,3	100,0
Alemanha	4.152,4	62,7	567,5	8,6	1.900,7	28,7	6.620,6	100,0
Países Baixos (Holanda)	5.625,4	43,2	1.880,3	14,4	5.526,6	42,4	13.032,3	100,0
Japão	4.709,2	70,2	1.118,5	16,7	882,1	13,1	6.709,8	100,0
Coreia do Sul	2.900,1	75,7	356,3	9,3	573,6	15,0	3.830,0	100,0
Itália	2.007,7	50,6	1.283,4	32,4	675,9	17,0	3.967,0	100,0

IMPORTAÇÕES BRASILEIRAS								
Importações brasileiras destes países	Básicos		Semimanufaturados		Manufaturados		total	
	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%	US\$ milhões	%
Estados Unidos	2.016,2	5,8	473,8	1,4	32.519,1	92,9	35.009,1	100,0
Alemanha	75,7	0,5	526,6	3,8	13.235,6	95,6	13.837,9	100,0
Países Baixos (Holanda)	70,5	2,2	10,3	0,3	3.087,3	97,4	3.168,1	100,0
Japão	14,1	0,2	34,1	0,6	5.853,1	99,2	5.901,3	100,0
Coreia do Sul	2,6	0,0	30,6	0,4	8.492,6	99,6	8.525,8	100,0
Itália	90,4	1,4	69,6	1,1	6.151,6	97,5	6.311,6	100,0

Nota: não foram consideradas as operações especiais.

Fonte: MDIC/SECEX. Elaboração do autor.

10 Informação obtida em “Indicadores IBGE - Contas Nacionais Trimestrais – outubro / dezembro de 2014”. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/pib-vol-val_201404caderno.pdf

11 A corrente de comércio expressa a soma das exportações e das importações do país.

Para finalizar a análise sobre a balança comercial brasileira, faz-se fundamental observá-la à luz da intensidade tecnológica dos produtos comercializados, a qual possui relação direta com a agregação de valor e, portanto, com a geração de renda. Tendo isso em vista, a tabela 5 apresenta a balança comercial do país por essa perspectiva. De pronto, percebe-se a maior participação dos produtos industriais¹² na pauta de importação (85,8%) do que na de exportação (61,5%). Verifica-se também que a pauta de importação apresenta elevada concentração nos produtos de alta e média-alta tecnologia (58,6%), quando comparada com a pauta de exportação (19,6%), mais intensiva em produtos industriais de baixa tecnologia. Em outros termos, o Brasil troca, em grande medida, produtos de baixa intensidade tecnológica por produtos intensivos em tecnologia mais avançada.

Tabela 5 - Balança comercial brasileira dos setores industriais, por intensidade tecnológica – 2014 – US\$ milhões FOB

Setores	Exportações		Importações	
	Valor	Part. %	Valor	Part. %
Total	225.101	100,0	229.137	100,0
Produtos industriais (*)	138.423	61,5	196.709	85,8
Indústria de alta e média-alta tecnologia (I+II)	44.107	19,6	134.287	58,6
Indústria de alta tecnologia (I)	9.643	4,3	41.774	18,2
Aeronáutica e aeroespacial	5.842	2,6	4.900	2,1
Farmacêutica	1.972	0,9	9.471	4,1
Material de escritório e informática	194	0,1	3.962	1,7
Equipamentos de rádio, TV e comunicação	687	0,3	16.184	7,1
Instrumentos médicos de ótica e precisão	948	0,4	7.257	3,2
Indústria de média-alta tecnologia (II)	34.464	15,3	92.513	40,4
Máquinas e equipamentos elétricos n. e.	3.318	1,5	9.314	4,1
Veículos automotores, reboques e semi-reboques	11.415	5,1	21.099	9,2
Produtos químicos, excl. farmacêuticos	10.087	4,5	36.046	15,7
Equipamentos para ferrovia e material de transporte n. e.	308	0,1	1.651	0,7
Máquinas e equipamentos mecânicos n. e.	9.336	4,1	24.402	10,6
Indústria de média-baixa tecnologia (III)	37.390	16,6	43.502	19,0
Construção e reparação naval	2.167	1,0	932	0,4
Borracha e produtos plásticos	2.860	1,3	6.233	2,7
Produtos de petróleo refinado e outros combustíveis	9.624	4,3	20.326	8,9
Outros produtos minerais não-metálicos	2.098	0,9	2.169	0,9
Produtos metálicos	20.642	9,2	13.843	6,0
Indústria de baixa tecnologia (IV)	56.926	25,3	18.921	8,3
Produtos manufaturados n.e. e bens reciclados	1.534	0,7	2.346	1,0
Madeira e seus produtos, papel e celulose	9.485	4,2	2.206	1,0
Alimentos, bebidas e tabaco	40.591	18,0	6.950	3,0
Têxteis, couro e calçados	5.316	2,4	7.418	3,2
Produtos não industriais	86.678	38,5	32.428	14,2

(*) Classificação extraída de: OCDE, *Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators*, 2003.

Fonte: MDIC / SECEX. Elaboração do autor.

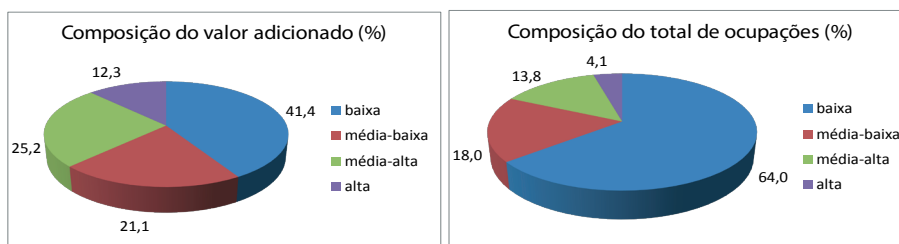
12 Cabe esclarecer que, neste caso, a metodologia adotada para classificar os produtos como industriais ou não-industriais seguiu a classificação OCDE, *Directorate for Science, Technology and Industry, STAN Indicators*, 2003. Tal classificação difere daquela por fator agregado, utilizada nas tabelas anteriores, que considera como produto industrializado a soma de semimanufaturados e manufaturados.

Passando da balança comercial para a balança de serviços, pode-se também identificar alguns sinais do tipo de especialização do país quanto à intensidade tecnológica das atividades desenvolvidas internamente. Nessa última balança, as rubricas serviços de computação e informação, royalties e licenças; e aluguel de equipamentos refletem transações de serviços que envolvem elevados graus de conhecimento e conteúdo tecnológico. Nestas três rubricas, o Brasil é tradicionalmente bastante deficitário, e a situação vem se deteriorando nos últimos anos, segundo dados do Banco Central do Brasil¹³. Somente em 2014, os déficits do país foram de: US\$ 4,4 bilhões em serviços de computação e informação; US\$ 3,3 bilhões em royalties e licenças; e US\$ 22,7 bilhões em aluguel de equipamentos. Assim, a situação deficitária dessas rubricas também expressa que o Brasil tem de recorrer, em termos líquidos, ao exterior, para obter o conhecimento e a tecnologia utilizada internamente, deixando de produzi-la em território nacional.

Deixando a esfera das transações de bens e serviços entre as nações e passando à abordagem do total das estruturas produtiva e ocupacional brasileiras, IPEA (2012) constatou a preponderância das atividades de baixa intensidade tecnológica na economia nacional. O referido estudo aplicou às contas nacionais brasileiras a metodologia elaborada pela OCDE que classifica os setores econômicos segundo a sua intensidade tecnológica. Tal estudo compreendeu o período de 2000 a 2009. Considerando somente 2009, quando se analisa apenas a indústria de transformação, observa-se a predominância dos segmentos de baixa e média-baixa intensidade tecnológica, que juntos representaram 62,5% de todo o valor adicionado na indústria de transformação brasileira, ao passo que os segmentos de alta e média-alta tecnologia foram responsáveis por 37,5% (ver gráfico 1). Quanto à participação dos segmentos no total da ocupação da força de trabalho na indústria da transformação, os setores de baixa e média-baixa tecnologia responderam por 82,0% das ocupações, enquanto que os de alta e média-alta tecnologia foram responsáveis por 17,9%. (ver gráfico 2). Assim, pode-se concluir, tanto do ponto de vista da estrutura produtiva quanto da ocupacional, que, no âmbito da indústria de transformação, existia maior concentração nos segmentos de baixa tecnologia, proporcionadores de baixa renda.

13 Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAGBPM5>. Acesso em 03/12/2015.

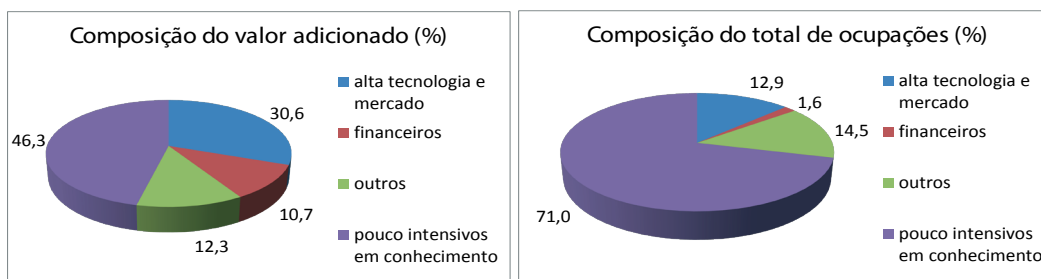
Gráficos 1 e 2 - Composição do valor adicionado (1) e da ocupação da força de trabalho (2) na indústria da transformação no Brasil, segundo a intensidade tecnológica - (classificação da OCDE) - 2009



Fonte: IPEA (2012). Elaboração do autor.

Ainda segundo IPEA (2012), em 2009, quadro semelhante foi verificado no setor de serviços, o grande empregador da economia brasileira, pois o segmento de “alta tecnologia e mercado” foi responsável por 30,6% do valor adicionado no setor e por 12,9% do total da ocupação da força de trabalho, enquanto que o segmento “pouco intensivos” em conhecimento respondeu por 46,3% do valor adicionado e 71,0% das ocupações (ver gráficos 3 e 4).

Gráficos 3 e 4 - Composição do valor adicionado (3) e da ocupação da força de trabalho (4) no setor de serviços no Brasil, segundo adaptação da classificação da Eurostat - 2009



Fonte: IPEA (2012). Elaboração do autor.

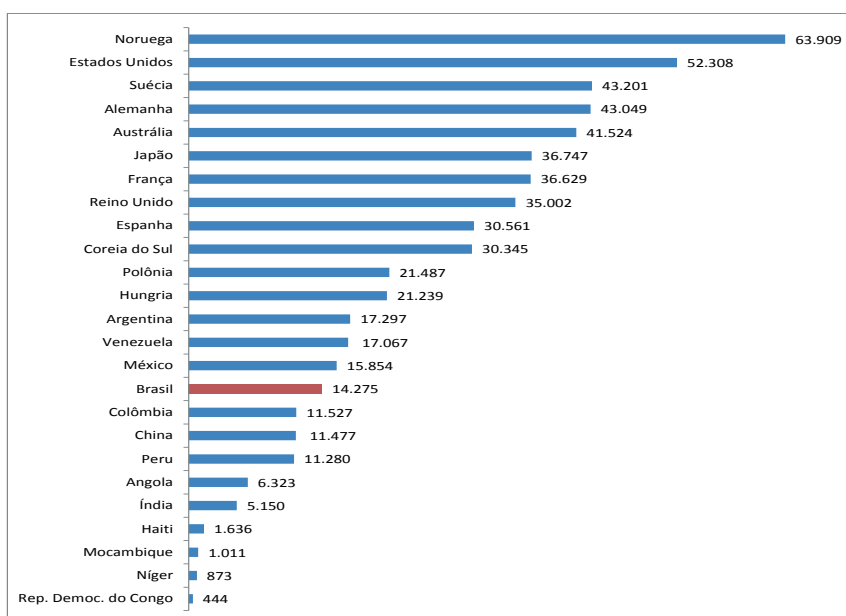
Destarte, constatou-se que, seja pela perspectiva das relações com o setor externo, seja pelo ângulo da estrutura produtiva do país, o Brasil está especializado, em maior grau, nos segmentos de mais baixa intensidade tecnológica, embora não se possa desprezar o peso dos segmentos mais intensivos em tecnologia. Esta coexistência de setores caracterizados por baixa e alta intensidade tecnológica situa o Brasil na semiperiferia do sistema-mundial, sendo, a nosso ver, a responsável por fazer do Brasil um país de “renda média”, quando comparado à situação das demais nações.

Cabe esclarecer que, a despeito de o Brasil figurar entre as maiores economias do planeta, ele também se localiza entre as nações mais populosas, fazendo com que a renda *per capita* brasileira se

situe, de certa forma, próxima à mediana da renda *per capita* de todos os países. De acordo com o Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014 (PNUD, 2014), entre um total de 187 países observados, o Brasil possuía, em 2013, a 76ª maior renda *per capita* do mundo (US\$ 14.275 anuais)¹⁴.

O gráfico 5 apresenta um comparativo das rendas *per capita* de 2013 relativas a vários países selecionados. Desse gráfico, em primeiro plano, salta aos olhos a abissal disparidade da renda *per capita* entre os países. No que concerne ao Brasil, se por um lado, sua renda *per capita* supera àquela da maioria dos países (76ª posição entre 187 nações), por outro, ela é bem inferior a dos países do centro do sistema-mundial. Por exemplo, a renda *per capita* brasileira equivale a 27,3% da norte-americana; a 33,2% da alemã; ou a 39,0% da francesa, e assim por diante.

Gráfico 5 - Renda nacional bruta *per capita* de países selecionados - 2013 - em US\$ (PPP)



Nota: Rendimento Nacional Bruto *per capita* de 2013, ajustado à paridade do poder de compra (PPP) calculada para 2011.

Fonte: Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 (PNUD, 2014). Elaboração do autor.

Em síntese, no contexto atual, em razão da inserção do país no sistema-mundial numa posição semiperiférica, a menor pujança *per capita* da economia brasileira *vis-à-vis* a dos países centrais torna mais difícil para o Brasil instituir níveis elevados de salário mínimo, visto que a economia brasileira, caracterizada como geradora de “renda média”, não possui vigor suficiente para financiar patamares mais vultosos, próximos aos dos países ricos.

14 O critério adotado para a apresentação das rendas *per capita* dos países foi o Rendimento Nacional Bruto *per capita* de 2013, ajustado à paridade do poder de compra (PPC) calculada para 2011.

Concentração de renda no Brasil e nível do salário mínimo

Conforme assinalaram vários autores, tais como Marini (1981), Dos Santos (1970) e Arrighi (1997), para compensarem os malefícios acarretados pela troca desigual e pelas remessas ao exterior de juros, lucros e outros rendimentos retirados de suas economias, fatores esses que deprimem a renda nacional, os países dependentes (ou periféricos e semiperiféricos) recorrem ao achatamento salarial de grande parcela da classe trabalhadora como forma de dar prosseguimento aos respectivos processos de acumulação de capital. Será visto em números ainda nesta seção que, da “renda média” gerada pela economia brasileira, pequena parcela dos agentes econômicos consegue se apropriar de uma grande fração, fazendo com que a parte remanescente do “bolo” seja disputada por um grande contingente populacional, restando a estes últimos poucos rendimentos, que se expressam sob a forma de baixos salários – inclusive baixos salários mínimos –, minguadas aposentadorias, reduzidos benefícios sociais etc. Desse modo, no caso brasileiro: 1) a economia gera uma “renda média”; 2) uma minoria consegue obter rendimentos exorbitantes para os padrões nacionais; e 3) a grande maioria consegue se apropriar apenas de baixos rendimentos, que se refletem em difíceis condições de vida.

Corrêa e Cardeal (2008, p. 70), ao estudarem o vínculo existente entre o pensamento de Francisco de Oliveira e a Teoria Marxista da Dependência – onde se incluem as contribuições de Marini e Dos Santos –, resumem bem como os países dependentes reagem à troca desigual, nos seguintes termos:

A partir do momento em que a resposta dada pelas economias desfavorecidas pela troca desigual é a superexploração do trabalho, ou seja, a constituição de uma forma de produção que tem como base uma maior exploração do trabalhador e o desenvolvimento de sua capacidade produtiva, se concretiza uma alternativa que ao invés de se contrapor a este modelo de exploração das economias subdesenvolvidas acaba fortalecendo-o. Novamente, isso ocorre na medida em que as nações dependentes buscam compensar a perda de recursos gerada no comércio internacional através da ampliação da exploração do trabalhador.

As estatísticas dispostas no quadro 1, referentes a 2013, dão a dimensão do achatamento salarial no Brasil.

Quadro 1 - Estatísticas do rendimento mensal de todos os trabalhos para pessoas de 10 anos ou mais de idade - Brasil - 2013 (em R\$ - a preços correntes de 2013)

Rendimento médio	1647
Rendimento mediano	1000
Rendimento modal	678
Percentis	
10	400
20	678
30	700
40	811
50	1000
60	1200
70	1500
80	2000
90	3000

Nota: não considerou as pessoas sem rendimento nem aqueles que não declararam rendimento.

Fonte: Microdados da Pnad/IBGE – 2013.

De acordo com o quadro 1, observa-se que o salário mínimo era o valor modal dos salários (R\$ 678). Verifica-se também que a estrutura salarial brasileira em 2013 era altamente concentrada em baixos salários, pois, por exemplo: i) a metade dos trabalhadores recebia, no máximo, R\$ 1.000; ii) os trabalhadores brasileiros que percebiam acima de R\$ 1.500 já se localizavam entre os 30% com maiores rendimentos; ou iii) os que recebiam acima de R\$ 2.000 já estavam situados entre os 20% mais bem pagos. A renda média do trabalho (R\$ 1.647), relativamente, era até elevada para os padrões nacionais, visto estar situada no oitavo decil de renda, indicando ter sofrido forte influência dos altos salários pertencentes ao último decil da distribuição.

Dessa forma, constata-se que o capitalismo brasileiro se caracteriza pelo pagamento de baixos salários à “maioria” da classe trabalhadora. Como será verificado ao final desta seção, isso propicia a apropriação de elevadas remunerações por parte de poucos agentes econômicos, tanto do setor privado quanto do público, os quais concentram grande fração da renda gerada no país. Infere-se, assim, que o capitalismo brasileiro é mais vantajoso para alguns poucos. Nesse ponto, primeiramente, confere vantagens desproporcionais ao capital internacional, seja pela troca desigual ou pelas vultosas remessas de rendas ao exterior¹⁵. Além disso, também é generoso com os residentes nacionais que conseguem se apropriar dos altos juros, lucros e salários de trabalhadores qualificados financiados pelo “excedente” produzido à custa das baixas remunerações da maioria dos trabalhadores. Estabelece-se assim uma associação de interesses pela manutenção do *status quo* entre a burguesia nacional e o capital estrangeiro e seus respectivos Estados-nacionais.

Quando falamos em burguesia nacional, temos em mente os agentes econômicos brasileiros bem remunerados pelo sistema, onde se incluem não só os capitalistas financeiros e do setor produtivo, mas também certos tipos de trabalhadores, dos setores privado e público. Para Wallerstein (1979, p. 291):

15 Somente entre 2004 e 2014 deixaram o Brasil, em termos líquidos, US\$ 384,5 bilhões a título de juros, lucros e dividendos. Dados obtidos nas séries temporais disponibilizadas pelo Banco Central do Brasil. Disponível em <http://www.bcb.gov.br/?SERIEBALPAGBPM5>. Acesso em 03/12/2015.

...at a certain level of expansion of income and “rights”, the “proletarian” becomes in reality a “bourgeois”, living off the surplus value of others, and the most immediate effect of this is on class consciousness. The twentieth-century bureaucrat/professional is a clear instance of this qualitative shift, which is in fact sometimes visible in the life patterns of particular cohorts.

Em outro texto, Wallerstein (2001) também se debruçou sobre o caráter burguês de parcela da classe trabalhadora. Consoante lembrou esse autor, o processo de “racionalização” do capitalismo exigiu a criação de um estrato intermediário de trabalhadores que abrangesse os especialistas dessa racionalização, como administradores, técnicos, cientistas e educadores. A própria complexidade não só da tecnologia, mas do sistema social como um todo, tornaria essencial que esse estrato fosse amplo. De acordo com o referido autor, os recursos usados para sustentar tais trabalhadores são retirados do excedente global extraído por empreendedores e Estados. Neste sentido, sustenta Wallerstein (2001), esses “gerentes” são parte da burguesia e sua reivindicação de participar na partilha do excedente ganhou forma ideológica precisa no conceito de capital humano.

Piketty (2014) é outro autor a ressaltar os altos rendimentos dos gerentes e outros profissionais técnico-científicos, tanto do setor público quanto do privado. Segundo esse autor, dos dados de vários países analisados – entre eles os Estados Unidos, a França e a Inglaterra –, pode-se obter um padrão em que no decil de maior renda da população exclusiva o último percentil (entre os percentis 90 e 99 da distribuição), cerca de 80% do somatório da renda desse conjunto de pessoas era composto por rendimentos do trabalho. Consoante Piketty (2014), esse grupo poderia ser caracterizado como uma “sociedade de gerentes”, em vez de uma “sociedade de rentistas”. Já entre o “1% mais rico”, aumenta progressivamente a participação da renda do capital à medida que se avança para as posições mais altas da distribuição. Por exemplo, na França de 2005, a renda do capital só se torna predominante (superando a renda do trabalho e o rendimento misto) entre o “0,1% mais rico”. Ou seja, entre o conjunto pertencente ao intervalo que vai do 1% mais rico ao 0,1% mais rico, a renda do trabalho ainda é mais relevante do que a do capital.¹⁶ Em suma, determinados tipos de trabalhadores figuram entre as pessoas mais ricas da sociedade, conforme se pode depreender dos estudos de Piketty (2014).

Assim, ao lado dos capitalistas dos setores financeiro e produtivo que conseguem se apropriar de altos rendimentos, os detentores do capital humano mais valorizado, frequentemente, também retiram o seu generoso quinhão do excedente gerado pela massa trabalhadora mal paga. No caso do Brasil, esta massa de trabalhadores não consegue se apropriar de fatia satisfatória da renda porque a estrutura econômica implantada no país fez da maioria dos brasileiros uma “oferta de força de trabalho abundante”, portanto, uma força de trabalho comprada a baixo preço. Os seguintes fatores dificultam a absorção da massa de trabalhadores pelo setor produtivo: i) agricultura de larga escala,

16 Para este conjunto de pessoas (entre o 99% e o 99,9% da distribuição), a renda do trabalho é praticamente igual à soma da renda do capital com o rendimento misto (Piketty, 2014).

mecanizada e utilizadora de sementes transgênicas, com baixa demanda de força de trabalho, configurando um quadro de “agricultura sem agricultores” (PORTO GONÇALVES, 2004); ii) aparato tecnológico intensivo em capital implantado pelas empresas transnacionais (AMIN, 1976 e GUIMARÃES, 2000¹⁷); iii) técnicas organizacionais e tecnologias focadas somente em aumentar a produtividade do trabalho, que contribuem para o desemprego estrutural; e iv) taxas de juros elevadas para remunerar a contento o capital financeiro, as quais estorvam o dinamismo do setor produtivo; entre outros. E o resultado de todo este processo é que essa força de trabalho abundante só consegue ser vendida a baixo preço, em boa medida, para prestar algum tipo de serviço às classes média e alta, como nos casos das empregadas domésticas, babás, motoristas, jardineiros, piscineiros, porteiros, seguranças, faxineiros, pintores, encanadores, lavadores de carros, etc.

A disputa pela “renda média” criada no país torna-se mais acirrada quando se vive numa sociedade consumista, quando se deseja objetos e serviços cujos valores, em média, são incompatíveis com a renda gerada pela economia brasileira. E o financiamento desse consumismo vivenciado pela minoria mais abastada exige a apropriação, de maneira concentrada, de boa parcela da renda nacional, possibilitada pelo pagamento de baixos salários (inclusive baixo salário mínimo) à maioria da classe trabalhadora. A transcrição a seguir, de Guerreiro Ramos (2010, p. 65), conceitua o “efeito-demonstração” a que são submetidas as populações dos países “*em desenvolvimento*”, expondo o processo de sedução dessas populações pela sociedade de consumo.

efeito demonstração: o conjunto de aspirações das nações em desenvolvimento é, em larga escala, moldado pelo tipo de consumo normalmente encontrado nas nações desenvolvidas. Isso se deve não só à rede de transporte e comunicação, mas ainda à pressão exercida pelas nações hegemônicas a procura de mercados para seus produtos. As populações das nações periféricas estão continuamente expostas à influência do padrão de vida vigente nas nações desenvolvidas e procuram alcançá-lo também. Esse fato está na raiz de uma das principais características das nações novas: o desequilíbrio entre as aspirações do povo e a capacidade do sistema produtivo de satisfazê-las, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos.

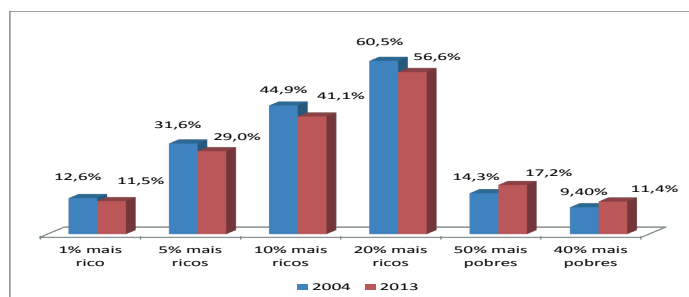
Pelo exposto até aqui, defendemos a existência de um forte vínculo entre riqueza e pobreza na sociedade brasileira. Esta também é a posição de Cattani (2007). Este autor sustenta a existência de uma dimensão relacional entre riqueza e pobreza, de maneira que a pobreza de um grupo populacional está relacionada com a concentração da riqueza no outro polo. De acordo com esse autor, “O polo pobreza não se constitui de forma autônoma, autorreferente, desvinculado das estruturas, das hierarquias que produzem e reproduzem a desigualdade. O polo riqueza deve revelar as conexões que existem entre situações tão assimétricas” (CATTANI, 2007, p. 222). Este autor critica os vários

17 Ao discorrer sobre a relação entre capital estrangeiro e mão-de-obra, segundo Guimarães (2000, p. 148), “No processo recente de modernização periférica, o aumento da capacidade instalada ou a modernização de instalações existentes têm assim correspondido à diminuição do número de empregos para igual ou maior volume de produção, com a consequente maior remuneração do capital, redução da massa salarial, aumento da concentração de renda e lenta expansão do mercado consumidor interno”.

estudos e programas governamentais que ignoram ou acobertam a relação entre concentração de renda e pobreza. “A pobreza é considerada um problema, enquanto a riqueza concentrada parece não ter importância” (BOURDIGNON, 2005, *apud* CATTANI, 2007, p. 221). Dito isso, vejamos agora algumas estatísticas sobre a concentração de renda no Brasil.

O gráfico 6 expressa a já notória elevada concentração da renda no país. Por exemplo, em 2013, considerando o rendimento de todas as fontes, o conjunto referente ao “1% mais rico da população” (renda mensal domiciliar *per capita* superior a R\$ 6.800) dispôs de mais renda para viver do que o conjunto dos “40% mais pobres”. Do mesmo modo, o conjunto dos 5% mais ricos (renda mensal domiciliar *per capita* superior a R\$ 2.900) se apropriou de muito mais recursos para viver do que o dos 50% mais pobres. Essa excessiva concentração fez com que o conjunto dos 80% de brasileiros com menores rendimentos tivesse de disputar os 43,4% remanescentes da renda nacional. Entre 2004 e 2013 houve até melhora na distribuição da renda, mas a desigualdade ainda é gritante.

Gráfico 6 - Parcela da renda apropriada pelos percentis – Brasil – 2004/2013

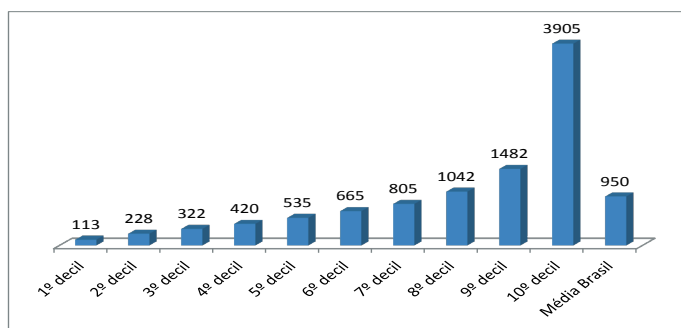


Nota: para a geração dos percentis, utilizamos a variável da Pnad/IBGE rendimento mensal domiciliar *per capita* (v4742). Consideramos todas as fontes de renda. Excluímos as pessoas que não informaram a renda e aquelas com renda igual a zero.

Fonte: Microdados das Pnads / IBGE. Elaboração do autor.

A extrema concentração de renda no país também pode ser constatada a partir da comparação das rendas mensais domiciliares *per capita* médias de cada decil. De acordo com o gráfico 7, enquanto essa renda média atingiu, em 2013, R\$ 3.905 para o decil mais rico, no que se refere ao decil mais pobre ela alcançou míseros R\$ 113. Assim, verifica-se que a renda *per capita* média do decil mais elevado era **34,7 vezes** superior àquela do decil mais pobre. Dessa maneira, considerando a renda como um indicador aproximado das condições de vida, em média, as pessoas pertencentes ao decil mais rico dispunham de quase 35 vezes mais meios de vida do que as pertencentes ao mais pobre.

Gráfico 7 - Renda mensal domiciliar *per capita* média por decil de renda – Brasil - 2013

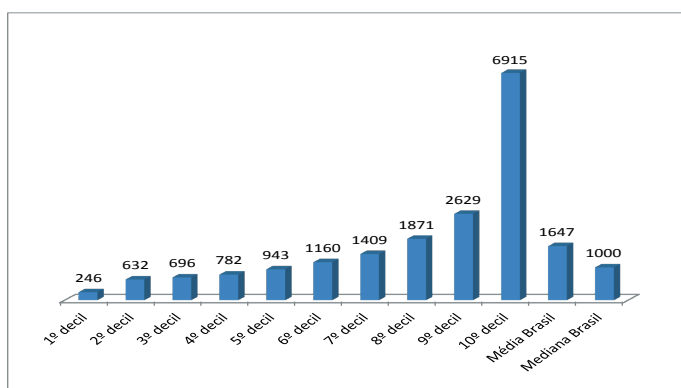


Nota: para a geração dos decis, utilizamos a variável da Pnad/IBGE rendimento mensal domiciliar *per capita* (v4742). Consideramos todas as fontes de renda. Excluímos as pessoas que não informaram a renda e aquelas com renda igual a zero.

Fonte: Microdados da Pnad / IBGE - 2013. Elaboração do autor.

No que concerne apenas à distribuição da *renda do trabalho*, os resultados podem surpreender os menos familiarizados com a estrutura distributiva da renda no país: a concentração da renda do trabalho é quase tão elevada quanto à relativa à renda de todas as fontes. Por exemplo, em 2013, de acordo com o gráfico 8, a renda média do trabalho do decil mais bem remunerado foi de R\$ 6.915, ao passo que para o decil mais mal remunerado foi de apenas R\$ 246 (equivalente a 36% do valor do salário mínimo). Assim, no seio da classe trabalhadora, em média, o trabalho desenvolvido pelas pessoas do decil mais bem remunerado teve valor “**28 vezes**” superior ao do trabalho desempenhado pelos pertencentes ao decil mais mal remunerado, demonstrando a tamanha desigualdade na distribuição da renda do trabalho.

Gráfico 8 - Renda mensal média de todos os trabalhos para pessoas de 10 anos ou mais de idade, por decil - Brasil - 2013



Nota: excluímos as pessoas que não informaram a renda e aquelas com renda igual a zero.

Fonte: Microdados da Pnad / IBGE - 2013. Elaboração do autor.

Entre as ocupações com maiores rendimentos do trabalho, destacam-se categorias do serviço público (em especial da área jurídica), dirigentes de empresas e os trabalhadores técnico-científicos. A tabela 7 elenca os 25 tipos de ocupação com as maiores rendas médias do trabalho em 2013, de

um total de quase 500 tipos de ocupação previstos na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) que tiveram suas rendas do trabalho disponibilizadas na Pnad/IBGE. Lideraram o “*ranking*” juizes e desembargadores, sendo seguidos no topo por outros trabalhadores das carreiras jurídicas. A seguir vieram as ocupações de dirigentes nos setores público (inclusive na área militar) e privado, várias modalidades de engenheiros, médicos e outros profissionais qualificados. Dos números da tabela 7, constata-se ainda, por exemplo, que a renda de juizes e desembargadores era 18 vezes maior que a renda do trabalho mediana no país (R\$ 1.000); a de promotores e defensores públicos, mais de 13 vezes superior à mediana, etc.

**Tabela 7 - As 25 ocupações com as maiores rendas médias do trabalho - Brasil - 2013
(R\$ a preços correntes de 2013)**

Ranking	Ocupações	Código CBO	Renda média mensal (R\$)
1	Juizes e desembargadores	2421	18.040
2	Promotores, defensores públicos e afins	2422	13.019
3	Procuradores de empresas e autarquias	2412	12.738
4	Engenheiros de minas	2147	12.694
5	Dirigentes gerais das administrações públicas	1112	12.360
6	Diretores gerais de empresas (exceto setor público)	1210	11.974
7	Pilotos de aviação comercial, navegadores, mecânicos de vôo e afins	3411	11.303
8	Médicos	2231	11.084
9	Coronéis, tenentes-coronéis e majores de bombeiro militar	501	11.000
10	Coronéis, tenentes-coronéis e majores da polícia militar	401	10.929
11	Profissionais da matemática (atuário, pesquisador operacional etc)	2111	10.192
12	Profissionais da navegação aérea	2153	9.470
13	Delegados de polícia	2423	9.273
14	Dirigentes de produção e operações da administração pública	1122	9.110
15	Diretores de área de apoio (exceto setor público)	1230	8.583
16	Atletas profissionais	3772	8.346
17	Capitães do corpo de bombeiros	502	8.029
18	Engenheiros de materiais	2140	7.986
19	Filósofos e cientistas políticos	2514	7.494
20	Engenheiros eletroeletrônicos e afins	2143	7.458
21	Engenheiros civis e afins	2142	7.386
22	Profissionais da bioengenharia, biotecnologia e engenharia genética	2011	6.791
23	Engenheiros mecânicos	2144	6.604
24	Engenheiros químicos	2145	6.547
25	Tenente do corpo de bombeiros	503	6.387

Nota: excluímos as pessoas que não informaram a renda e aquelas com renda igual a zero. Utilizamos a variável “Rendimento mensal de todos os trabalhos para pessoas de 10 anos ou mais de idade” (v4719) da Pnad/IBGE.

Fonte: Microdados da Pnad / IBGE - 2013. Elaboração do autor.

Desse modo, considerando todas as fontes de renda, observa-se que, devido à apropriação concentrada dos rendimentos nos percentis mais ricos, acabam restando poucos recursos para serem destinados aos mais pobres. Esta reduzida fração constitui a parcela disponível para financiar os salários da massa de trabalhadores mal remunerados. Essa também é a parcela que o sistema disponibiliza

para o salário mínimo. Portanto, melhorar a distribuição da renda no Brasil é um importante caminho em direção à fixação de um salário mínimo mais expressivo. O crescimento da renda é outro caminho, não o único.

Considerações finais

No caso brasileiro, alguns obstáculos impedem a fixação de um nível de salário mínimo mais elevado. Primeiro, a forma de inserção do país no sistema-mundial, que se reflete na capacidade de geração de renda da economia; segundo, a extrema concentração de renda, ao impedir que mais recursos sejam direcionados ao financiamento do salário mínimo.

Quanto à forma de inserção do país no sistema-mundial, o Brasil se situa na semiperiferia desse sistema, estando especializado tanto em atividades de alto valor quanto de baixo valor agregado, embora, atualmente, estas últimas sejam preponderantes. Assim, se o país objetiva elevar substancialmente seu patamar de salário mínimo, uma condição para tanto – necessária, mas não suficiente – é a especialização em atividades de alto valor agregado. Todavia, alterar a sua forma de inserção no sistema-mundial, especializando-se nas atividades geradoras de maior nível de renda, não é tarefa fácil, devido às forças desse sistema que bloqueiam a ascensão dos países semiperiféricos ao centro do sistema-mundial, entre as quais, pode-se destacar: i) na cadeia de valor dos bens produzidos pelas empresas transnacionais, as atividades de geração de altas rendas se concentram nos países centrais; ii) muito conhecimento já está patenteado; iii) as atividades de pesquisa e desenvolvimento tecnológico demandam investimentos vultosos e exigem força de trabalho qualificada; iv) os países centrais contam com aparatos estatais mais poderosos, que impõem os interesses de seus capitais nas relações econômicas com os demais países; v) parte importante das rendas geradas nos países semiperiféricos é remetida aos países centrais pelas rubricas de juros, lucros e dividendos, arrefecendo a acumulação de capital nos primeiros países.

Outro importante obstáculo à fixação de salário mínimo mais expressivo é a extrema concentração de renda que caracteriza o país. Neste aspecto, entendemos que existe uma dimensão relacional entre riqueza e pobreza na sociedade brasileira, que se manifesta nos seguintes termos: os estratos privilegiados conseguem se apropriar de altas remunerações a título de juros, lucros, salários dos trabalhadores qualificados e outras rendas proporcionados pelo excedente produzido pela massa de trabalhadores com baixa remuneração. Desse modo, tais estratos concentram grande parte da renda nacional, fazendo com que a reduzida parcela remanescente seja disputada pela massa de trabalhadores. Essa reduzida parcela também é a fração que o sistema socioeconômico brasileiro destina ao pagamento do salário mínimo. Destarte, ao lado da maior geração de renda, sua melhor distribuição é outro caminho para financiar a fixação de salários mínimos mais generosos.

Referências

- AMIN, Samir. **O desenvolvimento desigual: ensaio sobre as formações sociais do capitalismo periférico**. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1976.
- ARRIGHI, Giovanni. **A Ilusão do Desenvolvimento**. Petrópolis – RJ, Ed. Vozes, 1997.
- BELLONI, Paula; WAINER, Andrés. *El rol del capital extranjero y su inserción en la América del Sur posneoliberal*. *Revista Problemas del Desarrollo*, 177 (45), abril-junio 2014.
- BRAUDEL, Fernand. **Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVIII: o tempo do mundo**. São Paulo, WMF Martins Fontes, 2009.
- CASSIOLATO, José E. Empresas transnacionais e o desenvolvimento tecnológico brasileiro: uma introdução ao artigo “*Present international patterns of foreign direct investment: underlying causes and some policy implications for Brasil*”. **Revista Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 3, p. 365-375, set-dez/2013.
- CATTANI, Antonio D. Riqueza Substantiva e Relacional: um enfoque diferenciado para a análise das desigualdades na América Latina. (in) CIMADAMORE, Alberto D. [et al.] **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007.
- CORRÊA, Hugo F. e CARDEAL, André M. O ‘ornitorrinco’ e a dependência no Brasil de hoje: atualidade e convergência entre o pensamento de Francisco de Oliveira e a teoria marxista da dependência. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, nº 22, p. 60-85, junho 2008.
- DOS SANTOS, Theotônio. *The Structure of Dependence*. *American Economic Review*, vol.60, maio.1970.
- FERRAZ, João Carlos. Crescimento econômico: a importância da estrutura produtiva e da tecnologia. **Visão do Desenvolvimento – BNDES**, nº 45, fevereiro de 2008.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. A modernização em nova perspectiva: em busca do modelo da possibilidade (in) HEIDEMANN, F.G. & SALM, J.F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Editora da UnB, 2010.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Capital nacional e capital estrangeiro. **Estudos Avançados**, nº 14 (39), 2000.
- IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios**. Vários anos.
- IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA). Produtividade no Brasil nos anos 2000 – 2009: análise das contas nacionais. **Comunicados do IPEA**, nº 133, 2012.
- MARINI, Ruy Mauro. **Dialéctica da Dependência**. Lisboa. Ulmeiro. 1981.
- MERESSI, Fernando S. Salário mínimo e satisfação de necessidades vitais básicas no Brasil (2004-2013). **Tese de Doutorado**. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional / Universidade de Brasília, 2016.
- PIKETTY, Thomas. *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, Massachusetts, Londres, England. *The Belknap Press of Harvard University Press*, 2014.

PNUD. **Relatório de Desenvolvimento Humano 2014**. Sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2014.

PORTO GONÇALVES, Carlos W. Geografia da Riqueza, Fome e Meio Ambiente: pequena contribuição crítica ao atual modelo agrário / agrícola de uso dos recursos naturais. **Interthesis**, Florianópolis, 2004.

SOUZA, Paulo Renato e BALTAR, Paulo Eduardo. Salário mínimo e taxa de salários no Brasil. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, 9 (3), dez. 1979.

WALLERSTEIN, Immanuel. *The capitalist world-economy*. Press Syndicate of the University of Cambridge, 1979.

_____. **Capitalismo Histórico & Civilização Capitalista**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2001.

_____. *The world-system analysis: an introduction*. Durham/ London: Duke University Press, 2004.

A tensão entre eficiência e controle: uma análise discursiva sobre contratações públicas com orçamento sigiloso



The tension between efficiency and control: a discursive analysis on public procurement with confidential budget

Alexandre Araújo Costa alexandrearcos@unb.br

Professor na faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasil.

Otávio Ventura otavium@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 07-mar-17 **Aceito** 15-mar-17

Resumo A tensão entre eficiência e controle é nítida nas contratações públicas, onde o Estado se relaciona diretamente com o mercado, o que exige controle, e por meio da qual o Estado faz muitas entregas à população, o que demanda eficiência. O propósito geral desta pesquisa foi investigar a relação entre discursos anticorrupção e pró-eficiência sobre contratações com orçamento sigiloso para tentar entender como os discursos que afirmam o primado de uma das dimensões consideram a outra. Foi analisada uma variedade de discursos de políticos governistas, políticos opositores e agentes de órgãos de controle. Os resultados mostraram que a tensão discursiva entre eficiência e controle é muito ativa, embora resida em nível bem mais sutil que o suposto inicialmente pela pesquisa, o que revela a importância dos detalhes para identificar posições em discursos abstratos.

Palavras-chave eficiência, controle, orçamento sigiloso, contratações públicas.

Abstract *The tension between efficiency and control is crystal clear in public contracting processes, where the State is directly related to the market, which requires control, and through which the State delivers many results, which demands efficiency. The general purpose of this research was to investigate the relationship between anti-corruption and pro-efficiency discourses about contracts*

with confidential budget to understand how discourses that declare primacy of one dimension consider the other. A variety of discourses from pro-government politicians, opposition politicians and agents from control agencies has been analyzed. Results showed that the discursive tension between efficiency and control is very active, but lies in a much subtler level as initially supposed, which reveals the importance of details to identify positions in abstract discourses.

Keywords *efficiency, control, confidential budget, public contracting.*

Em contexto democrático, é raro que um governante não sinta, de um lado, a pressão para ser eficiente, e de outro, as amarras dos mecanismos de freios e contrapesos estatais. É compreensível que as pessoas exijam que os governantes operem o Estado com o máximo de eficiência, realizando as suas funções com o mínimo possível de recursos. Também é esperado que as pessoas cobrem deles uma postura republicana, sem desvios éticos e com estrita observância da lei, dado não apenas o risco constante de atuação oportunista, corrupta, mas também em função de que uma sociedade democrática tende a estabelecer complexos processos de tomada de decisão, em que seja garantida a potencial influência de todos os atores e grupos interessados.

O reconhecimento de que, na administração pública, existe uma permanente tensão entre as dimensões de *eficiência* e *controle* poderia conduzir a um discurso fundado na ideia de equilíbrio. Entretanto, o presente trabalho evidencia que essa tensão tem sido apropriada politicamente por discursos que parecem privilegiar demasiadamente um desses polos. De um lado, existe um forte discurso *anticorrupção* que não leva devidamente em conta os imperativos de eficiência. De outro, existe um forte discurso *pró-eficiência* que não leva devidamente em conta os imperativos de controle. O presente artigo diagnostica essa polarização a partir de uma análise que investiga e compara (i) o modo como os propagadores do discurso *anticorrupção* consideram a eficiência e (ii) a maneira como os propagadores do discurso *pró-eficiência* consideram o controle.

Uma análise preliminar nos permitiu observar que parte significativa dessa tensão entre *eficiência* e *controle*¹ surge no ambiente das contratações públicas, tema que tem ocupado lugar de relevo na pauta política contemporânea, inclusive sendo um dos núcleos de duas recentes ondas de protestos no Brasil. Nos movimentos de junho de 2013, uma das principais bandeiras era a melhoria da eficiência no transporte público, um setor que opera largamente sob a égide das contratações públicas, seja de serviços de transporte, seja de obras de infraestrutura de transporte. Já nos protestos após as eleições presidenciais de 2014, uma importante reivindicação era o combate à corrupção, com forte inspiração na Operação Lava-Jato, da Polícia Federal, que inclui investigações de artifícios utilizados durante décadas por grandes empresas para conseguir contratos com organizações públicas. Assim, o ambiente institucional das contratações públicas nos parece ser propício para se estudar a relação entre discursos *anticorrupção* e discursos *pró-eficiência*.

1 É importante esclarecer desde o início que neste trabalho empregaremos o termo controle em sentido amplo, abrangendo os mecanismos de freios e contrapesos estatais em geral.

No Brasil, existe mais de um regime de contratação pública. O mais tradicional deles é disciplinado pela Lei nº 8.666/1993, chamada de Lei Geral por ter sido editada pela União no exercício de sua competência privativa para legislar sobre “normas gerais de licitações e contratação”, nos termos da CF, art. 22, XXVII. Essa Lei é caracterizada por Rosilho (2011) como maximalista por tentar detalhar exaustivamente todo o processo de contratação e criticada por Sunfeld (2015) por ser exagerada e distorcida, amarrando demais a Administração a soluções legais prévias. Após a promulgação da Lei Geral, leis específicas criaram uma nova modalidade licitatória (o Pregão, instituído pela Lei nº 10.520/2002) e instituíram diversos regimes paralelos de contratação, todos sob a justificativa de dotar as contratações públicas de mais agilidade e eficiência. Dentre eles podem ser citados o regime de Concessões (Leis 8.987/1995 e 9.074/1995), o sistema específico de contratos simplificados para a Petrobras (art. 67 da Lei nº 9.748/1997 e Decreto nº 2.745/1998), as Parcerias Público-Privadas – PPP (Lei nº 11.079/2004) e o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (Lei nº 14.462/2011), todos simultaneamente vigentes nos dias de hoje. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

As estratégias utilizadas por esses regimes particulares muitas vezes são convergentes, o que faz com que eles compartilhem algumas das características que os diferenciam do regime comum. Enquanto a Lei Geral estabelece que somente serão julgadas propostas de concorrentes previamente habilitados, os novos regimes tipicamente estabelecem uma fase de habilitação posterior ao julgamento das propostas, como é o caso do Pregão, da Concessão e da PPP, além do RDC. As inovações no Pregão, que se tornou a modalidade preponderante de licitação, e a introdução do RDC conferiram uma amplitude muito maior ao mecanismo de registro de preços, que na Lei Geral era circunscrito às concorrências públicas. A contratação integrada já constava no regime de Concessões, e depois foi incorporada no RDC. O orçamento sigiloso hoje é compartilhado pelo Pregão e pelo RDC. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Dentre estes mecanismos, o orçamento sigiloso se mostrou um objeto de pesquisa particularmente interessante porque foi um dos mais polêmicos no âmbito da formulação do RDC, além de ter sido objeto de constante disputa interpretativa quando já existia no âmbito do Pregão. Trata-se de uma inovação introduzida em 1997 no âmbito do regime próprio de contratação da Agência Nacional de Telecomunicações - Anatel e posteriormente adotada em outros regimes.

A lógica do orçamento sigiloso é simples: em licitações cujo orçamento estimado é divulgado, a informação pode ser levada em consideração pelos interessados ao formular as suas propostas, de modo que é possível que isso acabe influenciando nos valores ofertados por eles. Já em contratações com orçamento sigiloso, os licitantes não sabem previamente o quanto a Administração pretende gastar no negócio, de modo que eles precisam formular as suas propostas sem essa informação. O sigilo

da estimativa orçamentária é adotado por regras de contratações na Europa² e nos Estados Unidos³, além de ser recomendado pela divisão anti-cartéis⁴ da OCDE⁵.

A vantagem do orçamento sigiloso ainda não é ponto consensual na literatura brasileira. Os seus defensores argumentam que a incerteza sobre os valores que a Administração pretende gastar induz os participantes a oferecerem propostas melhores, mitigando riscos de conluios. Além disso, afirmam que o desconhecimento do valor de referência estimula os licitantes a estudar e conhecer melhor o objeto contratado. Argumentam ainda que o preço ofertado passa a ser de responsabilidade exclusiva do participante, não podendo este alegar que foi induzido a ofertar preço inexecutável pela Administração. Por fim, justificam que o orçamento estimado pela Administração estará sempre à disposição dos órgãos de controle e que é tornado público ao fim da licitação, o que caracterizaria na verdade um sigilo temporário do orçamento, e não um orçamento sigiloso em si. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Por outro lado, os críticos do orçamento sigiloso alertam sobre o risco de vazamento seletivo do orçamento, possibilitando o favorecimento de um licitante específico. Além disso, há a crítica de que eventuais revisões do orçamento sigiloso durante a licitação podem favorecer ou prejudicar um determinado licitante, podendo qualificar ou afastar a sua proposta. Outra crítica se refere ao risco de fracasso de licitações onde a estimativa de preços da Administração seja baixa demais, o que não aconteceria se a estimativa fosse pública, dado que os valores poderiam ser questionados pelos licitantes, levando a eventuais revisões. Por fim, há a crítica de que o sigilo do orçamento fere o princípio constitucional da publicidade. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Diante de todos estes fatos interessantes, decidimos organizar a pesquisa a partir dos discursos sobre contratações com orçamento sigiloso. O surgimento deste mecanismo nas regras brasileiras de contratação aconteceu em três momentos, cada um correspondente a um regime distinto. Primeiramente, ele surgiu em 1997 no regime próprio de contratações da Anatel. Depois, apareceu no âmbito do Pregão, criado em 2000 na esfera federal e estendido em 2002 para todos os entes nacionais. Por último, o orçamento sigiloso surgiu em 2011 no âmbito do RDC. Conforme será detalhado mais adiante, a pesquisa está organizada de modo a captar discursos sobre o orçamento sigiloso nesses três momentos.

Para os fins desta pesquisa, o ambiente público será delimitado pelo contexto institucional das contratações com orçamento sigiloso e o horizonte temporal será relativo a três momentos em que foi discutida a sua implantação ou ampliação. O ângulo de análise será o embate discursivo entre promoção da eficiência e combate à corrupção, travado por políticos governistas, políticos opositores

2 Diretiva 2004/18 do Parlamento Europeu.

3 Item 36.2 do Regulamento Federal de Aquisições Públicas dos Estados Unidos.

4 Documento disponível em <http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/44162082.pdf>.

5 Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

e agentes de órgãos de controle, buscando responder à seguinte pergunta: *como os discursos que afirmam o primado de uma dessas dimensões levam a outra em consideração?*

O institucionalismo discursivo

O marco teórico do Institucionalismo Discursivo (ID) foi escolhido para organizar esta pesquisa por duas razões principais. Conforme será explicado a seguir, a teoria trata elementos institucionais e agênticos de forma complementar, de modo que as instituições são consideradas simultaneamente como estruturas e construtos, moldando o comportamento dos agentes ao mesmo tempo em que é moldada por esses comportamentos. Além disso, o ID aborda instituições e agência por meio de noções como ideias e discursos, categorias analíticas bastante aderentes aos propósitos da pesquisa.

O ID se relaciona com uma recente valorização de processos ideacionais no âmbito da Ciência Política, fenômeno que aconteceu a partir de perspectivas relativamente diferentes, como na virada ideacional (Blyth, 1997), no institucionalismo discursivo (Campbell e Pedersen, 2001), no institucionalismo construtivista (Hay, 2006) e no construtivismo estratégico (Jabko, 2006). Vivien Schmidt articulou essas perspectivas em uma abordagem teórica consideravelmente ampla, à qual chamou de Institucionalismo Discursivo (ID). Para ela, institucionalistas discursivos são aqueles que levam ideias e discursos a sério em seus estudos; dinamizando os conceitos de instituições, agência, interesses, regularidades e normas; o que significa desafiar as premissas básicas das três correntes⁶ do neo-institucionalismo (Schmidt, 2008).

É importante notar que o desafio é tanto ontológico (o que são instituições e como elas são criadas, mantidas ou alteradas) quanto epistemológico (o que podemos saber sobre instituições e sobre o que as faz mudar ou persistir). No ID, as instituições são definidas simultaneamente como estruturas e construtos, estruturando a ação dos agentes ao mesmo tempo em que são continuamente (re)constituídas pela ação deles (Schmidt, 2008). A agência, por sua vez, está situada no que Schmidt chama de habilidades ideacionais de fundo (*background ideational abilities*) e habilidades discursivas de primeiro plano (*foreground discursive abilities*). Por meio de habilidades ideacionais, os agentes reagem a ideias subjetivas sobre aspectos institucionais, sendo a ação estruturada a partir de ideias prévias sobre interesses e preferências, sobre como interpretar regularidades históricas, ou sobre os sentidos de uma norma cultural. Por outro lado, as habilidades discursivas permitem que os agentes pensem, falem e ajam por fora da lógica das suas instituições, ainda que eles permaneçam ligados a elas; deliberem sobre regras institucionais, ainda que eles as sigam; e convença outros agentes a mudar ou manter essas instituições. (Schmidt, 2008)

A combinação entre habilidades ideacionais e discursivas coloca a agência de volta à análise institucional. As instituições e os agentes parecem estar conectados por ideias sobre como agir a partir

6 Institucionalismo da Escolha Racional, Institucionalismo Sociológico e Institucionalismo Histórico (Schmidt, 2008)

das regras, de modo que os discursos são as forças que movimentam e ressignificam estas ideias, tendo o poder de alterar, portanto, as relações entre as instituições e os agentes. Segundo Schmidt e Radaelli (2004), o ID é amplo o suficiente para abranger a maioria das abordagens que utilizam ideias e discursos.

As abordagens mais positivistas tendem a considerar *ideias* como a representação das condições materiais para a ação coletiva, servindo, por exemplo, para refletir interesses econômicos ou para configurar coalisões políticas baseadas em interesses. Já as abordagens mais construtivistas tendem a conceber as ideias como constituidoras das narrativas, discursos e enquadramentos, servindo, por exemplo, para reconstruir a compreensão dos agentes sobre interesses e redirecionar suas ações dentro das instituições. Para outros, ainda, ideias refletem as identidades nacionais, valores, normas e memórias coletivas que moldam compreensões sobre preferências, regularidades e normas (Schmidt e Radaelli, 2004).

Há, portanto, muitas ideias sobre ideias. O poder das ideias parece residir no fato de que, uma vez que uma ideia se torna dominante, ela passa a influenciar a ação dos agentes. Portanto, uma grande questão para pesquisadores focados em ideias é o porquê de certas ideias se tornarem as políticas, programas e filosofias que dominam a vida social e política, e não outras. Há muitas linhas de pesquisa buscando responder esta questão a partir dos diferentes níveis de generalidade das ideias. Em relação às políticas e aos programas, por exemplo, existe uma vasta literatura sobre políticas públicas, que busca compreender quais são os fatores determinantes na formulação de políticas. Já a identificação e crítica às filosofias públicas tem sido o domínio de macro sociólogos; como Max Weber, Pierre Bourdieu, Michel Foucault e Antonio Gramsci (Schmidt, 2008).

Por mais que esses estudos ajudem a identificar os fatores necessários para o sucesso de certas ideias, às vezes estas abordagens tratam o conjunto de ideias dominantes como dado, pré-estabelecido, isto é, de forma razoavelmente estruturalista. Se a análise for limitada a isso, não há como entender os processos pelos quais tais ideias saíram da cabeça de alguém para o “papel”, e do “papel” para a realidade. (Schmidt, 2008)

Considerando que a habilidade ideacional dos agentes ajuda a explicar certos comportamentos a partir de ideias sobre interesses, regularidades ou normas, o ID busca integrar esses elementos e explicar como tais ideias podem ser formadas ou alteradas, o que levanta a questão da habilidade discursiva dos agentes.

O conceito de *discurso* é mais versátil e abrangente que o conceito de ideia. Ao usar o termo discurso, podemos simultaneamente indicar as ideias representadas no discurso (que podem conter diferentes formas e conteúdos) e os processos interativos pelos quais as ideias são transmitidas (que podem envolver diferentes agentes em diferentes esferas) (Schmidt, 2008). Discursos são definidos tanto em termos de seu conteúdo quanto em relação aos seus processos interativos. A dimensão representativa se refere às ideias nele representadas, ou seja, *o que* é transmitido. Já a dimensão

interativa trata de como ele é veiculado, ou seja, *por quem, para quem, quando, por que, onde e como* as ideias são transmitidas. (Schmidt, 2008)

Enquanto representação, o discurso articula diferentes níveis de ideias (políticas, programas e filosofias) com diferentes tipos de conteúdo (ideias cognitivas e normativas) e em formas variadas (narrativas, enquadramentos, memórias coletivas, histórias, cenários, imagens, dentre muitas outras possibilidades) (Schmidt, 2008). Já enquanto processo interativo, o discurso coloca estas ideias em movimento, direcionando diferentes combinações de forma e conteúdo para pessoas diferentes, em momentos diferentes por razões diferentes, o que ajuda a explicar o porquê de certas ideias vencerem e outras falharem (Schmidt, 2008). Conforme já foi mencionado, esta pesquisa enfatizará estas duas dimensões discursivas: o conjunto de ideias embutidas em discursos e os processos interativos pelos quais os discursos foram veiculados.

Procedimentos de pesquisa

Dois recortes básicos orientaram a busca pelo material de pesquisa. O primeiro deles se refere aos três momentos em que o orçamento sigiloso foi inserido nas regras brasileiras de contratação pública. Esses momentos são: a introdução do orçamento sigiloso no âmbito da Anatel, nos anos 1990, depois, no âmbito do Pregão, no início dos anos 2000, e, por último, no âmbito do RDC, já na década de 2010. O segundo recorte se refere aos grupos de agentes cujos discursos são analisados pela pesquisa: *políticos governistas, políticos opositores e agentes de órgãos de controle*. A combinação dos três momentos com os três grupos de agentes resultaria em uma matriz de ordem 3x3, com nove lacunas a serem preenchidas com o discurso de cada grupo referente a cada momento em que o orçamento sigiloso apareceu nas regras.

Esta busca inicial revelou dois achados relevantes. O primeiro deles é que nem sempre o orçamento sigiloso foi tema específico de discussão entre esses agentes. No momento Anatel, houve intensa interação discursiva sobre as mudanças institucionais, mas ninguém discutiu abertamente sobre o orçamento sigiloso. No momento Pregão, pelo menos os agentes de órgãos de controle já trataram especificamente sobre o assunto. Já no momento RDC, o orçamento sigiloso foi discutido pelos três grupos de agentes. O outro achado é que os padrões de interação discursiva encontrados em cada momento são diferentes. No momento Anatel e no momento RDC, houve intenso debate no Supremo Tribunal Federal (STF). Já no momento Pregão, o debate foi mais forte no Tribunal de Contas da União (TCU).

Essa ausência de debate constitui um silêncio argumentativo relevante, de tal forma que essa ausência se tornou um dos fenômenos a serem investigados pela pesquisa. Isso significa que a matriz de discursos que cruza os três momentos com os três grupos de agentes (Tabela 01) é assimétrica em relação a esses dois fatores. Ou seja, será admitido que as interações entre determinados grupos em um momento se dão de forma estritamente diferente das interações entre os mesmos grupos em ou-

tro momento. Além disso, será admitido que alguns discursos tratem especificamente do orçamento sigiloso, outros não, embora todos tratem de mudanças institucionais relacionadas ao orçamento sigiloso.

Tabela 01 – Esquema do material de pesquisa utilizado

Momento	Políticos governistas	Políticos opositores	Órgãos de controle
Momento Anatel (A partir de 1997)	- Exposição de Motivos nº 231/1996 do MC	- Petição inicial da ADI nº 1.668	- Votos do acórdão da ADI nº 1.668
Momento Pregão (A partir de 2000)	- Exposição de Motivos nº 93/2000 do MPOG	- Propostas de emenda parlamentar à MPV do Pregão	Acórdãos TCU – Plenário - nº 254/2004 - nº 201/2006 - nº 664/2006 - nº 1.925/2006 - nº 410/2006 - nº 1.405/2006 - nº 114/2007
Momento RDC (A partir de 2011)	- Parecer nº 2.903/2011 da SAJ/CC - Prestação de Informações nº 113/2011 da AGU	- Petição inicial da ADI nº 4.645	Acórdãos TCU – Plenário - nº 3.011/2012 - nº 3.366/2012 - nº 306/2013

Elaboração própria.

No momento Anatel, o orçamento sigiloso surgiu com a Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Neste momento analisaremos três discursos. O primeiro se refere ao discurso dos políticos governistas para justificar a LGT extraído da Exposição de Motivos nº 231/1996 do Ministério das Comunicações (MC). O segundo discurso trata das ideias utilizadas por políticos opositores para tentar derrubar a LGT no STF, extraído da petição inicial da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 1.668. Por fim, o terceiro discurso trata de resposta dos ministros do STF ao pedido dos políticos opositores, extraído dos votos do acórdão da ADI nº 1.668.

No momento Pregão, o orçamento sigiloso apareceu já na primeira Medida Provisória a tramitar sobre o assunto, tendo prevalecido até a conversão em lei. Neste momento também serão examinados três discursos. O primeiro deles se refere ao discurso dos políticos governistas para defender a nova modalidade de licitação, extraído da Exposição de Motivos nº 93/2000, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Para captar a reação dos políticos opositores, analisaremos as propostas de emenda que a matéria recebeu. Por fim, o discurso do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o orçamento sigiloso no âmbito do Pregão será analisado a partir de acórdãos referentes aos quatro casos concretos onde o uso do orçamento sigiloso foi questionado.

Finalmente, no momento RDC o orçamento sigiloso surgiu na aprovação da lei do novo regime. O primeiro discurso tratará das ideias utilizadas por políticos opositores para tentar derrubar o RDC, extraído da petição inicial da ADI nº 4.645. O segundo discurso se refere às ideias empregadas por

políticos governistas para defender as inovações do RDC, extraído do Parecer nº 2.903/2011 da Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Casa Civil (CC) e da Prestação de Informações nº 113/2011 da Advocacia-Geral da União (AGU). Por fim, as ideias do TCU sobre questões práticas direcionadas ao orçamento sigiloso serão captadas a partir de trechos de acórdãos onde o Tribunal se manifesta sobre o assunto.

Os discursos

O orçamento sigiloso restrito à Anatel a partir de 1997

Na segunda metade da década de 1990 o governo promoveu uma reforma no setor de telecomunicações cuja lógica geral era simples: o Estado abriria mão do seu papel de empresário, privatizando as estatais que atuavam na área, e assumiria a missão de regular o setor, criando uma institucionalidade voltada para isso (Fernandes, 2010). Esta alteração foi introduzida na Constituição pela EC n.º 8/1995, que previa “a criação de um órgão regulador” (CF/88, art. 21, XI), e concretizada em 1997 pela Lei nº 9.742/1997, que instituiu a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e estabeleceu as bases do sistema regulatório do setor. Esse instrumento normativo foi gestado no Ministério das Comunicações (MC) e, depois de aprovado no Congresso Nacional, passou a ser conhecido como Lei Geral de Telecomunicações – LGT. (Fernandes, 2010)

Esta lei estabeleceu para a Anatel um regime próprio de contratação. Dentre as inovações, estava a modalidade de licitação denominada Pregão, que permitia à Anatel o uso do orçamento sigiloso em suas contratações, o que inaugurou no ordenamento jurídico brasileiro a possibilidade de que os licitantes não tivessem acesso aos valores que a Administração estaria disposta a pagar por suas contratações, ainda restrita à Anatel. (Fernandes, 2010)

O pregão da Anatel foi pensado para incorporar alguns elementos típicos do leilão à contratação de bens e serviços comuns cujo objeto pudesse ser facilmente definido. Os objetos que a agência desejava contratar seriam suficientemente descritos nos editais de divulgação dos pregões. Em seguida, os licitantes interessados apresentariam suas propostas e, depois, seriam chamados a formular lances em sessão pública. Definido o melhor lance, o pregoeiro ainda poderia negociar com o licitante para tentar melhorar as condições. Em nenhuma dessas fases os licitantes saberiam quanto a Anatel estaria disposta a pagar pela contratação, e é precisamente neste detalhe que reside o orçamento sigiloso nos pregões da Anatel.

O mecanismo do orçamento sigiloso não está declarado de forma explícita no caso da Anatel. O art. 55, II, da LGT se limita a listar os itens que devem obrigatoriamente fazer parte do instrumento convocatório de pregões da Anatel, e o orçamento estimado não é um desses itens. Já o art. 4º, §2º, II da Lei Geral de Licitações e Contratos ordena de forma explícita que o orçamento faça parte dos editais

de licitações regidos por ela. É essa diferença legislativa que fez com que o orçamento sigiloso fosse inserido na prática administrativa brasileira. Trata-se de medida um tanto quanto ambígua, visto que não houve um expresse afastamento da obrigatoriedade de publicação da estimativa orçamentária, o item foi apenas omitido.

Após a aprovação da LGT, quatro partidos de oposição ao governo da época (PT, PCdoB, PDT e PSB) ajuizaram a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.668 no Supremo Tribunal Federal (STF). A intenção era decretar a inconstitucionalidade de diversos pontos da lei, em especial aqueles que traziam inovações e flexibilidades ao governo, incluindo as regras específicas de contratação. Em decisão, os ministros do STF frustraram os opositoristas e declararam a constitucionalidade do regime próprio de contratação da Anatel.

Foram três os discursos explorados por nós neste momento. O primeiro deles trata de como os políticos governistas enquadraram suas ideias para justificar o envio da LGT ao Congresso Nacional. Para isso, analisamos trechos da Exposição de Motivos nº 231/1996 do Ministério das Comunicações, onde encontramos muitas ideias *pró-eficiência*⁷ empregadas no sentido de defender as inovações da LGT. O segundo discurso trata das ideias utilizadas por políticos opositoristas para tentar derrubar a LGT no STF. Neste caso, utilizamos trechos da petição inicial da ADI nº 1.668, onde prevaleceram ideias *anticorrupção*⁸ nos argumentos utilizados. Por fim, o terceiro discurso trata de resposta dos ministros do STF ao pedido dos políticos opositoristas. Para isso, examinamos os votos do acórdão da ADI nº 1.668, nos quais a ideia de *flexibilidade* predominou, favorecendo, portanto, o discurso *pró-eficiência* dos governistas.

Vale reforçar que a nossa busca por interações discursivas com ideias específicas sobre o orçamento sigiloso no âmbito da Anatel foi infrutífera. Os discursos a seguir defendem e atacam aspectos mais gerais de contratação trazidos pela LGT, e não o orçamento sigiloso em específico. Uma das possibilidades para explicar essa ausência de debate sobre o orçamento sigiloso talvez seja a própria forma implícita e ambígua com que o mecanismo foi inserido no contexto da Anatel, o que pode ter sido útil para não levantar polêmicas indesejadas sobre o tema. Contudo, consideramos que as ideias contidas nestas interações mais gerais serão úteis para sustentar as conclusões desta pesquisa, particularmente sobre o comportamento de políticos governistas e opositoristas.

7 Flexibilidade, inovação, autonomia, competitividade, economicidade, qualidade, segurança, subjetividade, celeridade, eficiência.

8 Rigidez, interesse público, isonomia, prevenção à corrupção.

O orçamento sigiloso no Pregão a partir de 2000

O segundo governo do Presidente Cardoso se deparou com uma crise financeira internacional que impactou negativamente a economia brasileira. Em resposta à crise, medidas de ajuste fiscal ganharam prioridade na agenda governamental, o que favorecia políticas com potencial de redução de despesas. (Fernandes, 2010)

Neste contexto de restrição fiscal, dirigentes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) começaram a atuar na prospecção de inovações na área de compras e contratações, quando foi identificada a exitosa experiência da Anatel com o pregão. O MPOG elaborou então uma proposta para estender a modalidade à toda a administração pública federal e obteve apoio da Presidência da República. (Fernandes, 2010)

Em moldes semelhantes ao pregão da Anatel, o Pregão geral foi instituído em 2000 por Medida Provisória (MPV) para a esfera federal. A tramitação foi longa, de modo que a MPV se converteu na Lei nº 10.520 apenas em 2002, quando o Pregão foi estendido para todos os entes da federação.

É importante destacar que o mecanismo do orçamento sigiloso adotado pelo Pregão geral possui o mesmo grau de ambiguidade do Pregão da Anatel. Tanto as numerosas versões da MPV do Pregão quanto a própria Lei admitiram a possibilidade de uso do orçamento sigiloso ao deixar de declarar o orçamento como item obrigatório a constar no instrumento convocatório dos Pregões (art. 4º, III).

Entretanto, ao se estender o Pregão para todos os entes da federação, ele passou a ser muito mais utilizado, e ampliou-se consideravelmente a visibilidade do mecanismo do orçamento sigiloso. Esta maior visibilidade associada à sua já existente ambiguidade parece ter criado as condições para o surgimento de novas interações discursivas sobre o orçamento sigiloso.

Para este momento, analisamos três grupos de manifestações discursivas. O primeiro deles se refere ao discurso dos políticos governistas para defender a nova modalidade de licitação, o Pregão. Para isso, utilizamos a Exposição de Motivos nº 93/2000, do MPOG, na qual encontramos uma clara predominância de ideias *pró-eficiência*⁹. Em seguida, fizemos um breve exame sobre as propostas de emenda que a MPV do Pregão recebeu, no intuito de captar a reação dos políticos opositoristas. Ao examinar as justificativas das propostas feitas por políticos opositoristas na época, notamos a sistemática presença da ideia de *rigidez* empregada com um nítido viés *anticorrupção*. Por fim, examinamos o discurso do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre o orçamento sigiloso no âmbito do Pregão. Para tanto, utilizamos os acórdãos referentes aos quatro casos onde o uso do orçamento sigiloso foi questionado. Neste caso, ficou saliente para nós a diferença entre ideias empregadas por técnicos e ministros do TCU. No discurso dos técnicos, encontramos predominantemente ideias de viés *anticorrupção*, como publicidade e isonomia, inclusive para justificar decisões intermediárias de caráter preventivo, como a paralisação de processos licitatórios, por exemplo. Já no discurso dos

9 Competitividade, economicidade, celeridade, qualidade, transparência, controle social.

ministros, encontramos muitas ideias *pró-eficiência*, como autonomia, flexibilidade, economicidade e eficiência, utilizadas em alguns casos para revogar as decisões intermediárias restritivas tomadas pelos técnicos.

O orçamento sigiloso no RDC a partir de 2011

No início da década de 2010 o Brasil se preparava para desenvolver a infraestrutura necessária para sediar a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. Frente a esse desafio, abriu-se um debate sobre a possibilidade de adotar um regime especial de contratações que incorporasse as boas práticas já existentes, especialmente os procedimentos de licitação do Pregão e as regras de contratação das Concessões (Leis nº 8.987/1995 e 9.074/1995) e das Parcerias Público-Privadas (Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004). (Pessoa Neto e Correia, 2015)

A primeira tentativa dos políticos governistas para aprovar o RDC foi durante a tramitação da MPV nº 488/2010, que criava a Autoridade Pública Olímpica. Não obtendo êxito, tentou-se mais uma vez no âmbito da MPV nº 489/2010, também sem sucesso. Na terceira tentativa, conseguiu-se aprovar o RDC no âmbito da Lei de conversão da MPV nº 527/2011 (Lei nº 14.462/2011). (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Neste primeiro momento, o escopo do RDC ainda era restrito a ações relacionadas aos eventos esportivos e a aeroportos próximos de cidades-sede da Copa do Mundo. Posteriormente, foi estendido para outras ações prioritárias do governo, como os empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento, obras do Sistema Público de Ensino e do Sistema Único de Saúde, dentre outras possibilidades. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Diferentemente dos momentos anteriores, no RDC o mecanismo do orçamento sigiloso aparece de forma muito explícita na legislação, deixando pouca margem de interpretação sobre a sua existência. Já no caput o artigo 6º da Lei do RDC afirma que “o orçamento previamente estimado para a contratação será tornado público apenas e imediatamente após o encerramento da licitação”. Além disso, o §3º do artigo citado afirma que “se não constar do instrumento convocatório, a informação referida no caput deste artigo possuirá caráter sigiloso”, o que suscita a discricionariedade sobre o uso do orçamento sigiloso, já que ele pode ou não constar do instrumento convocatório. Por fim, o referido parágrafo determina que a informação sigilosa “será disponibilizada estrita e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno”, o que garante o acesso ao orçamento sigiloso pelos órgãos de controle.

Além do orçamento sigiloso, o RDC incorporou do Pregão a inversão de fases, a oferta pública de lances, a fase recursal única e a tramitação eletrônica. Entretanto, vale lembrar que por meio do RDC, estes mecanismos se tornaram disponíveis para contratações de grande vulto, como obras em portos, aeroportos, ferrovias e rodovias, o que não era permitido pelo Pregão. Além disso, o RDC

incorporou das Concessões e das Parcerias Público-Privadas a contratação integrada, que permite que um mesmo contratado elabore o projeto básico de uma obra e o execute, bem como a remuneração variável, que permite que um contratado seja remunerado conforme critérios de desempenho previamente acordados. Trata-se de um modelo de contratação conhecido internacionalmente como *design-build*, previsto na legislação de diversos países, como nos Estados Unidos em seu *Federal Acquisition Regulation*, e nos membros da União Europeia, a partir da Diretiva 2.018/2004 da União Europeia. (Pessoa Neto e Correia, 2015)

Após a aprovação da Lei do RDC, a sua constitucionalidade foi questionada por duas ações diretas de inconstitucionalidade no STF, que buscaram declarar o RDC como inconstitucional, suspendendo a sua vigência até o julgamento. A primeira (ADI nº 4.645) foi ajuizada por 3 partidos de oposição da época (PSDB, DEM e PPS) e a segunda (ADI nº 4.655) foi ajuizada pelo Procurador-Geral da República. Ambas foram distribuídas ao Ministro Luiz Fux e ainda aguardam julgamento sem que haja liminar pendente.

Nesta seção, exploramos três manifestações discursivas. Na primeira delas, buscamos captar as ideias utilizadas por políticos opositores para desqualificar as inovações do RDC, inclusive o orçamento sigiloso. Para isso, analisamos trechos da petição inicial da ADI nº 4.645, quando pudemos constatar o uso intenso de ideias *anticorrupção*¹⁰. Em seguida, procuramos captar as ideias empregadas por políticos governistas para defender as inovações do RDC, incluindo o orçamento sigiloso. Neste caso, examinamos trechos do Parecer nº 2.903/2011 da Subchefia de Assuntos Jurídicos (SAJ) da Casa Civil (CC) e da Prestação de Informações nº 113/2011 da Advocacia-Geral da União (AGU). Aqui, ao contrário, observamos a presença maciça de ideias *pró-eficiência*¹¹. Por fim, buscamos captar as ideias do TCU sobre questões práticas direcionadas ao orçamento sigiloso. Para isso, analisamos trechos de acórdãos onde o Tribunal se manifesta sobre o assunto, onde pudemos encontrar ideias *pró-eficiência*¹²proferidas pelos ministros.

Discussão dos resultados

Padrões de interação

Entre os momentos pesquisados, encontramos assimetrias nos padrões de interações discursivas que parecem ter sido influenciados tanto por fatores institucionais quanto agênticos, conforme a Tabela 02:

10 Moralidade, isonomia, rigidez, impessoalidade, publicidade, transparência e controle social.

11 Flexibilidade, autonomia, eficiência, gestão por resultados, celeridade, economicidade, competitividade, inovação, transparência e publicidade.

12 Competitividade, celeridade, eficiência e flexibilidade.

Tabela 02 – Fatores institucionais e agênticos

Momento	Interação principal	Fatores institucionais	Fatores agênticos
Momento Anatel (A partir de 1997)	Debate no STF sobre a constitucionalidade de normas mais gerais, sem especificar o orçamento sigiloso.	Norma do orçamento sigiloso ambígua e de aplicação restrita	Juristas falaram no lugar dos políticos opositoristas.
Momento Pregão (A partir de 2000)	Debate no TCU sobre a existência da norma do orçamento sigiloso.	Norma do orçamento sigiloso ambígua e de aplicação ampla	Os agentes falaram por si mesmos.
Momento RDC (A partir de 2011)	Debate no STF sobre a constitucionalidade da norma do orçamento sigiloso.	Norma do orçamento sigiloso explícita e de aplicação ampla	Juristas falaram no lugar dos políticos opositoristas. Técnicos da área jurídica do Executivo falaram no lugar dos políticos governistas.

Elaboração própria.

Os *fatores institucionais* da ambiguidade e da amplitude de alcance da norma parecem ter ajudado a produzir diferentes tipos de interações discursivas. Nos dois primeiros momentos, a maneira pela qual o orçamento sigiloso foi inserido nas normas apresentava grau significativo de ambiguidade. Assim, a questão da constitucionalidade da norma em si não foi objeto de interações entre políticos governistas e opositoristas. Por outro lado, tal ambiguidade parece ter produzido interações discursivas no TCU no sentido de interpretar a própria existência da norma, especialmente no momento Pregão, cuja amplitude de alcance da norma era bem maior que no momento Anatel. Já no caso do RDC, a regra do orçamento sigiloso foi explicitada na lei de forma muito clara, produzindo interações discursivas no STF sobre a sua constitucionalidade em si, deixando pouca margem interpretativa para o TCU, que deliberou apenas sobre questões práticas da aplicação da norma.

Também encontramos assimetrias que parecem estar mais relacionadas a *fatores agênticos* organizados em torno da vontade de sucesso do discurso. Neste sentido, encontramos discursos proferidos por *juristas* (petições iniciais feitas ao STF), por *técnicos* (técnicos do TCU e do Executivo Federal) e, naturalmente, por *agentes essencialmente políticos* (ministros do Executivo Federal, do TCU e do STF). Cada um desses discursos parece ter sido pensado em torno de conceitos muito semelhantes ao que Schmidt (2008) elenca como fatores de sucesso do discurso, descritos por ela como as *coisas certas* (a norma existe? a norma é constitucional?), ditas *pelos e para as pessoas certas* (juristas, políticos, técnicos?), da *forma certa* (petição, acórdão, exposição de motivos?), no *lugar certo* (TCU, STF?).

Estes achados da pesquisa parecem sustentar a reivindicação de Schmidt (2008) de que aspectos institucionais e agênticos ajudam a produzir diferentes desenhos de interações discursivas.

Padrões ideacionais

Conforme ilustrado na Tabela 03, nos discursos *anticorrupção* foram encontradas ideias que parecem dialogar diretamente com uma *estrutura ideacional política* fundada em *imperativos republicanos e democráticos*. A sua origem parece estar ligada a processos de regulação do poder político pelo Direito, característica fundamental do Estado Democrático de Direito, o que ajuda a explicar o porquê de predominar nessas ideias a *linguagem jurídica*.

Já nos discursos pró-eficiência, observamos mais afinidade com uma *estrutura ideacional econômica* baseada em *imperativos capitalistas*. Nestas ideias predominou uma *linguagem gerencial*, o que pode ser explicado pela vinculação dessas ideias a processos recentes de modernização administrativa do Estado brasileiro, especialmente ao paradigma gerencialista.

Tabela 03 – Ideias encontradas nos discursos

Discursos anti-corrupção	Discursos pró-eficiência
Interesse público Moralidade Controle social Impessoalidade Isonomia Rigidez Publicidade Transparência	Celeridade Economicidade Qualidade Segurança Flexibilidade Autonomia Subjetividade Inovação Competitividade Gestão por resultados

Elaboração própria.

Padrões discursivos

Discursos *pró-eficiência* foram empregados em maior quantidade por políticos governistas e do alto escalão dos órgãos de controle, como os ministros do TCU e do STF. Já os discursos *anticorrupção* foram mais empregados por políticos opositores e de técnicos do TCU. A Tabela 04 traz uma síntese destes resultados:

Tabela 04 – Síntese do caráter geral dos discursos

Momento	Políticos governistas	Políticos opositores	Órgãos de controle
Momento Anatel (A partir de 1997)	Pró-Eficiência (Ministro do MC, Governo PSDB)	Anti-corrupção (PT, PCdoB, PDT e PSB)	Pró-Eficiência (Ministros do STF)
Momento Pregão (A partir de 2000)	Pró-Eficiência (Ministro do MPOG, Governo PSDB)	Anti-corrupção (PT)	Anti-corrupção (Técnicos do TCU) Pró-Eficiência (Ministros do TCU)
Momento RDC (A partir de 2011)	Pró-Eficiência (AGU e SAJ/CC, Governo PT)	Anti-corrupção (PSDB, DEM e PPS)	Pró-Eficiência (Ministros do TCU)

Elaboração própria.

Em relação aos políticos, observou-se que os governistas tenderam a usar mais os discursos *pró-eficiência* e os opositores tenderam a usar mais os discursos *anticorrupção*, independentemente da posição que ocupavam no espectro partidário. Nos dois primeiros momentos pesquisados, a coalizão governista era liderada pelo PSDB. Já no momento RDC, a coalizão era liderada pelo PT. Entretanto, foi possível observar que os discursos governistas presentes nesses três momentos estavam organizados a partir de ideias similares. De forma análoga, foi possível observar semelhança entre os discursos de políticos opositores empregados no momento Anatel, com participação do PT, e aqueles empregados no momento RDC, com participação do PSDB.

Assim, outro achado relevante da pesquisa é que discursos *anticorrupção* e *pró-eficiência* não estavam associados, necessariamente, a grupos com determinadas ideologias políticas. Pelo contrário, eles pareceram se associar mais à posição institucional (situação ou oposição) que cada grupo político assumia em cada momento analisado.

Do ponto de vista teórico, este achado parece sustentar as reivindicações de Schmidt (2008) de que os agentes não se comportam como meros reprodutores de ideias sobre regras institucionais, ainda que estejam vinculados a essas ideias. Os agentes parecem ter procurado empregar ideias em seus discursos a partir do que eles interpretaram como seus interesses em cada momento, comportamento muito semelhante ao que Schmidt (2008) denomina de *habilidades ideacionais e discursivas*. Assim, as ideias não funcionaram apenas como referencial que enquadra a ação, mas também como elementos que, quando bem articulados em um discurso, ajudam a sustentar esta ou aquela ação.

Sob o olhar mais geral da pesquisa, a atuação de políticos opositores pode ser entendida como um dos mecanismos de freios e contrapesos a ser enfrentada pelos governos. Esta atuação se caracterizou majoritariamente por ideias *anticorrupção* nos três momentos pesquisados. Como grande parte da energia dos políticos opositores pareceu estar concentrada em proteger o interesse

público de eventuais malfeitos, houve muito pouca consideração destes políticos pela eficiência administrativa. Este achado, embora restrito ao recorte desta pesquisa, suscita questões tanto teóricas, sobre o papel da oposição em função da eficiência, quanto empíricas, sobre a regularidade com que o fenômeno aqui percebido pode ser encontrado em outros casos.

No tocante aos agentes de órgãos de controle, observamos que os técnicos do TCU tenderam a empregar mais os discursos *anticorrupção*, ao passo que os ministros do TCU e do STF tenderam a usar mais os discursos *pró-eficiência*. No âmbito do TCU, foi observado que as decisões finais proferidas pelos ministros foram revestidas por discursos *pró-eficiência*. Entretanto, na fase intermediária dos processos, parece ter predominado uma postura mais *anticorrupção* no TCU, derivada dos discursos de seus técnicos, inclusive com efeitos suspensórios para a Administração. Assim, outro achado da pesquisa é que parece ter havido uma dinâmica discursiva no TCU que fez com que suas decisões intermediárias produzissem efeitos concretos em sentido contrário ao que as suas decisões finais iriam defender, e essa dinâmica parece ser produzida por divergências ideacionais entre técnicos e ministros do Tribunal.

Do ponto de vista teórico, o discurso dos técnicos do TCU pareceu estar constantemente alinhado à filosofia *anticorrupção*, o que a primeira vista os colocaria como meros reprodutores de ideias sobre regras. Por outro lado, uma explicação mais agêntica seria a de que eles mantiveram os seus discursos inalterados não porque eles estivessem apenas seguindo regras, mas porque em cada caso analisado eles entenderam, a partir de ideias sobre interesses, regularidades históricas ou normas culturais, que estes eram os discursos que eles deveriam empregar. Entretanto, para se firmar uma conclusão assim, seria necessário aprofundar mais esta parte da pesquisa, talvez com a condução de entrevistas ou questionários. Já o discurso de agentes de alto escalão de órgãos de controle foi mais caracterizado por ideias *pró-eficiência*, o que sugere que eles foram capazes de empregar suas *habilidades ideacionais e discursivas* ao discordarem de seus técnicos, no caso dos ministros do TCU, ou dos políticos oposicionistas, no caso dos ministros do STF.

Do ponto de vista geral da pesquisa, a atuação de TCU também pode ser entendida como um mecanismo de freios e contrapesos. A posição *anticorrupção* dos técnicos produziu efeitos concretos para a Administração, como suspensão de licitações, condenação inicial de pregoeiros e determinações preventivas de caráter restritivo. Embora estes efeitos tenham sido revertidos ao final dos processos, quando os ministros entraram em ação com seus discursos *pró-eficiência*, não se pode deixar de notar o poder que os técnicos tiveram no sentido de obstruir a eficiência administrativa. Isso sugere que nem sempre as decisões finais do TCU são suficientes para entender a atuação do órgão, já que ele parece ser capaz de operar em sentido contrário à eficiência por meio de suas decisões intermediárias. Este achado também suscita questões teóricas sobre o papel do TCU em função da eficiência, além de questões empíricas sobre a regularidade com que isso acontece.

Conclusão

O propósito geral desta pesquisa foi investigar a relação entre discursos *anticorrupção* e *pró-eficiência*. Os objetos examinados foram delimitados em torno das regras de contratações com orçamento sigiloso. O horizonte temporal analisado se refere aos três momentos em que este mecanismo surgiu nos regimes de contratação. O ângulo de análise adotado foi o embate discursivo entre políticos governistas, políticos opositoristas e agentes de órgãos de controle, no intuito de compreender como os discursos que afirmavam o primado de uma perspectiva considerava a outra.

Posições ponderadas entre a *promoção da eficiência* e o *combate à corrupção* poderiam ter tido efeitos muito produtivos nos momentos pesquisados, mas não observamos esse tipo de equilíbrio na pesquisa. Pelo contrário, a tensão discursiva entre a necessidade de eficiência estatal e as amarras dos mecanismos de freios e contrapesos se mostrou muito ativa. Entretanto, o conflito parece residir em nível bem mais sutil que o pressuposto pela pergunta de pesquisa. As ideias mais gerais de combate à corrupção e de promoção à eficiência parecem ser abstratas demais para entrar em confronto direto. Entretanto, ideias mais concretas associadas a essas filosofias podem ser incompatíveis, como as ideias de *rigidez* e *flexibilidade*, por exemplo.

Os resultados mostraram que os agentes não declararam o primado de um ou outro discurso, como foi pressuposto na pergunta inicial de pesquisa. Ainda assim, o ato de privilegiar um discurso específico ocorreu precisamente quando os agentes empregaram ideias mais concretas que se associavam a tal discurso, mas que eram incompatíveis com ideias ligadas à outra filosofia.

Uma reivindicação de Schmidt (2008) diz respeito ao fato de que os discursos podem se beneficiar de certo grau de abstração. Nos discursos observados, aquele que prioriza a *rigidez*, por exemplo, pode estar comprometendo a *eficiência*, ainda que se declare favorável a ela. Da mesma forma, aquele que enfatiza a *flexibilidade* pode dificultar o *combate à corrupção*, ainda que defenda este combate. Em um nível mais abstrato, parece ser razoavelmente possível se equilibrar entre ideias de eficiência administrativa e de combate à corrupção. Entretanto, ao detalhar estes discursos, nem sempre é fácil manter a posição equilibrada. Detalhes importam.

Esta última consideração traz implicações importantes para que se possa fazer observações mais cuidadosas do mundo social e político. O discurso parece revelar a real posição de seu portador tanto quanto as ideias articuladas por ele sejam mais específicas. Deste modo, parece ser fundamentalmente útil examinar com cautela todo discurso fundado apenas em filosofias gerais, muitas delas hegemônicas no interior do Estado, como por exemplo a democracia, o combate à corrupção, a gestão por resultados ou o planejamento estratégico. Em um nível mais abstrato, estes discursos podem sinalizar em uma direção muito diferente da realidade, que só parece se revelar por meio de aspectos mais específicos ligados aos discursos. O discurso democrático pode revelar-se plutocrático quando é sustentado por regras que dificultam o acesso de grupos menos favorecidos ao poder. O discurso contra a corrupção pode escondê-la quando é proferido por seus praticantes. O discurso da

gestão por resultados pode inviabilizá-los quando as regras de mensuração se tornam mais importantes que os próprios resultados. E o discurso do planejamento estratégico pode se dissolver em metas impossíveis quando regras operacionais impedem o seu alcance.

Referências

BLYTH, Mark M. Any more bright ideias? The ideational turn in Comparative Political Economy. *Comparative Politics*, v. 29, p. 229-250, 1997.

CAMPBELL, John L., PEDERSEN, Ove K. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2001.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Política de compras e contratações: trajetória e mudanças na administração pública federal brasileira*. Tese (doutorado) - Fundação Getúlio Vargas, 2010.

HAY, Colin. Constructivist Institutionalism. In: RHODES, R. A. W.; BINDER, S. A.; ROCKMAN, B. A.. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 56-74.

JABKO, Nicolas. *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*. Ithaca: Cornell University Press, 2006.

PESSOA NETO, José Antônio Pessoa; CORREIA, Marcelo Bruto da Costa. *Comentários ao Regime Diferenciado de Contratação: uma perspectiva gerencial*. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

ROSILHO, André Janjácomo. *Qual é o modelo legal das licitações no Brasil? As reformas legislativas federais no Sistema de contratações públicas*. Dissertação (mestrado) - Fundação Getúlio Vargas, 2011.

SCHMIDT, Vivien A.; RADAELLI, Claudio M.. Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, London, v. 27, n. 2, p.183-201, 2004.

SCHMIDT, Vivien A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review Of Political Science*, v. 11, p. 303-326, 2008.

SUNFELD, Carlos Ari. Prefácio à obra *Comentários ao Regime Diferenciado de Contratação: uma perspectiva gerencial*. Curitiba: Negócios Públicos, p. 17-18, 2015.

A formulação de um Planejamento Estratégico como inovação processual e organizacional – a experiência da CGU



The formulation of a Strategic Planning as a procedural and an organizational innovation – the experience of CGU

Sérgio Roberto Guedes Reis sergiorgreis@gmail.com

Auditor Federal de Finanças e Controle. Ministério da Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU). Brasília, Brasil

Recebido 08-dez-16 **Aceito** 15-fev-17

Resumo Este artigo apresenta a experiência de elaboração do planejamento estratégico do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU), expondo fases constitutivas e metodologias abordadas – o Planejamento Estratégico Situacional, o Balanced Scorecard e o Design Thinking. Enfatiza-se o seu caráter participativo, tendo-se em conta o envolvimento de todos os servidores da organização em cada etapa. Discorre-se, com base no Manual de Oslo, sobre as modalidades de inovação que podem ser nele observadas, posicionando-o, então, como novidade processual e organizacional. Apresentam-se os desafios de conjuntura a tal iniciativa, como a sua adequação ao Plano Plurianual do governo federal e o contexto político nacional. Finalmente, prospectam-se desdobramentos: a possibilidade de o projeto vir a contribuir para a construção de um novo tipo de controle interno – mais produtivo e com menor ênfase em questões formais; e a sua caracterização como uma inovação de produto, caso avance no sentido de incluir em si a participação social em seu monitoramento e aperfeiçoamento, questão sem paralelo na experiência recente de planejamento estratégico institucional.

Palavras-chave planejamento estratégico, inovação, controle interno.

Abstract *This paper presents the experience of developing the strategic planning of the Ministry of Transparency, Supervision and General Control (CGU), throughout its constitutive phases and methodologies - the Situational Strategic Planning, Balanced Scorecard and Design Thinking. It emphasizes its participatory nature, taking into account the involvement of all the organization's employees at each stage. It is discussed, based on the Oslo Manual, the innovation modalities can be observed in it, positioning it in terms of procedural and organizational innovation. It is presented the context of challenges to such an initiative, as its suitability for the Multi-Year Plan of the federal government and the national political context. Finally, it is shown its prospecting-developments: the possibility that it contributes to building a new type of internal control – more productive and with less emphasis on formal issues; and its characterization as a product innovation, should it include social participation in its monitoring and improvement, a matter without precedents in the recent experiences of institutional strategic planning.*

Keywords *Strategy planning, innovation, internal control.*

Desde que a Controladoria-Geral da União (CGU) – atualmente Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União, por força da Medida Provisória nº 726/2016 – adquiriu a configuração vigente, em 2003 (Lei nº 10.683/2003), haviam ocorrido dois processos de elaboração de Planejamento Estratégico nessa organização. O primeiro, válido para o período 2007-2010, foi elaborado essencialmente com a participação da alta direção da instituição; o segundo, vigente para o período 2011-2015, contou com a participação de dirigentes de nível intermediário. Ambos foram estruturados a partir de elementos da metodologia do Balanced Scorecard (Kaplan; Norton, 1996), mas sem contar, por exemplo, com indicadores para os Objetivos Estratégicos ou metas quantitativas para projetos e atividades – os quais foram encaixados naqueles como iniciativas em geral já existentes, e não elaborados a partir da definição daqueles (CGU, 2016).

Por sinal, os planos que operacionalizavam tais medidas eram estabelecidos por unidade, sem abrangência sistêmica e, em sentido amplo, sem enfoque intersetorial. Além disso, de uma perspectiva institucional, verificava-se a existência de uma unidade de assessoria – e não uma diretoria propriamente dita – como responsável pelo acompanhamento da implementação do planejamento estratégico: a Assessoria Especial de Gestão de Projetos (AESP). Ela seria convertida na Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DIPLAD), dotada de duas Coordenações-Gerais, de competências mais amplas e de maior complexidade, bem como de maior capacidade operacional, a partir da aprovação do Decreto 8.109/2013.

Neste artigo, busca-se apresentar o processo de elaboração do Planejamento Estratégico da CGU referente ao período 2016-2019, apontando o conjunto de inovações metodológicas e procedimentais que caracterizaram o projeto não apenas com relação ao histórico da instituição, mas também em comparação com outras experiências recentes desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo Federal. A seguir, com base no Manual de Oslo, buscar-se-á caracterizar que tipos de inovação podem ser observados a partir de tal projeto, identificando-os com base nas conceituações trazidas por tal

documento-síntese a respeito da noção de inovação. Depois, questões que impactam o sucesso na implementação do projeto são trazidas, como preparação para a discussão sobre as potencialidades que poderá vir a oferecer à Administração Pública a depender de seus desdobramentos – inclusive sua disseminação para outros órgãos e a possível novidade da instituição de processos de participação social em processos de planejamento estratégico institucional, bem como a eventual modernização, no contexto da CGU, da noção de controle.

A Trajetória do Processo de Elaboração do Planejamento Estratégico na CGU¹

A Concepção do Projeto

As primeiras discussões internas a respeito da necessidade de revisão do planejamento estratégico ocorreram ainda em 2014, tendo-se em vista que, originalmente, o plano então vigente tinha previsão de se encerrar nesse mesmo ano. Em virtude de questões contextuais, como o início de um novo ciclo de governo ao final desse ano, optou-se por estender a duração do instrumento então em vigor para 2015, dando possibilidade ao desenvolvimento de uma revisão mais aprofundada da estratégia organizacional.

A princípio, concebeu-se a possibilidade de desenvolvimento do novo planejamento estratégico a partir da contratação de consultoria externa. À época, o Ministério do Planejamento havia publicado uma Ata de Registro de Preços (nº 05/2014) voltada a viabilizar a contratação de serviços técnicos especializados a tal fim por parte de órgãos da Administração Pública Federal. Contudo, três fatores impulsionaram a deliberação no sentido de desenvolvê-lo por meio de equipe interna, formada por servidores da Diretoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional (DIPLAD):

- existência de expertise interna;
- interesse no desenvolvimento de metodologia customizada à realidade da instituição, consolidando as boas práticas identificadas nas visitas técnicas realizadas;
- potencial redução de custos a partir de tal opção, considerando-se o cenário vigente de restrição fiscal (CGU, 2016).

Com efeito, verificou-se que o cronograma oferecido a partir da Ata de Registro de Preços em questão oferecia possibilidades restritas de customização em face das características do órgão. Adicionalmente, a nova equipe dirigente manifestou interesse em realizar um processo mais aprofundado de revisão da estratégia, contando com a participação dos servidores da organização. Tais aspectos

1 Esta seção, voltada a descrever a experiência de construção do Planejamento Estratégico 2016-2019 da CGU, baseia-se amplamente no Relatório de Elaboração do Planejamento Estratégico da CGU, o qual foi redigido com a participação deste autor e que está previsto para ser publicado pelo órgão no segundo semestre de 2016 (CGU, 2016).

foram convertidos em duas diretrizes, que informaram a concepção do projeto: 1) ampla participação dos servidores da instituição em todas as fases do planejamento; 2) desenvolvimento do processo com base em diagnóstico situacional tendo como referência os problemas e desafios organizacionais.

Com base em tais diretivas, o projeto, desenvolvido entre os meses de maio de 2015 a março de 2016, foi dividido em quatro fases: 1) Diagnóstico situacional; 2) Formulação da estratégia; 3) Desdobramento da Estratégia; 4) Alinhamento institucional. Um modelo de governança foi estabelecido, com base em três níveis decisórios, para acompanhar, validar e direcionar o projeto, a partir da liderança do Ministro da CGU.

O Diagnóstico Situacional

A realização de uma avaliação situacional da condição corrente da organização se tratou de iniciativa inédita na história da organização. Para tanto, a equipe técnica foi capacitada sobre as metodologias SWOT, de avaliação ambiental (baseada no estudo das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças existentes para a organização) e Árvore de Problemas (a partir do Planejamento Estratégico Situacional, modelo elaborado pelo economista chileno Carlos Matus). Também os servidores foram capacitados sobre como conduzir oficinas e a respeito de como consolidar os insumos resultantes desses processos participativos.

A liderança do projeto optou por realizar oficinas presenciais com todos os servidores da organização, situados na Unidade Central, em Brasília, e em cada uma das 26 Unidades Regionais existentes nas capitais do país. Cada um dos quadros funcionais foi individualmente convidado, e os eventos necessariamente contaram com profissionais de distintas áreas do Ministério, como forma de incentivar a integração institucional. Nas oficinas, os servidores discutiam, pelas manhãs, suas percepções sobre o ambiente interno e externo à organização; à tarde, elaboravam árvores de problemas a partir de problemas centrais por eles mesmos definidos com base nas políticas públicas entregues pelo órgão à sociedade e nas áreas de suporte existentes no órgão.

Optou-se por realizar oficinas específicas, em separado, com servidores comissionados de nível intermediário e superior; no caso das regionais, individualmente visitadas ao longo de um período de dois meses, seus chefes eram entrevistados pela equipe técnica em separado, oportunizando a livre expressão dos servidores. Ao fim do processo, mais de 60 oficinas, com a participação de cerca de dois mil servidores, foram realizadas. Em paralelo, fóruns virtuais e e-mails também foram disponibilizados para captar opiniões e sugestões dos servidores. O processo foi completado a partir de entrevistas feitas com cerca de vinte representantes de partes interessadas, como gestores públicos, agentes de órgãos de combate à corrupção, ouvidores e representantes da sociedade civil, de forma a captar percepções sobre o órgão de atores que com ele se relacionam.

O resultado desse esforço foi um conjunto de cerca de 220 macroproblemas e de mais de 1,4 mil elementos da matriz SWOT, os quais foram agregados, após extensa avaliação da equipe técnica do projeto, em 16 macroproblemas (com suas respectivas causas e efeitos), e 30 forças, fraquezas, oportunidades e ameaças. Um relatório analítico sobre cada aspecto foi produzido e colocado em consulta pública aos servidores, que tiveram a oportunidade de propor alterações e aperfeiçoamentos. Posteriormente, foi apresentado aos dirigentes da Controladoria (Ministro, Secretário-Executivo e Secretários) ao longo de reuniões de imersão.

A Elaboração da Estratégia

A fase de elaboração da estratégia objetivou definir, com base no diagnóstico situacional, a missão, a visão e os valores da organização. Inicialmente, os servidores avaliaram as redações vigentes desses elementos, a partir de fórum virtual, fornecendo sugestões de manutenção ou de mudança dos termos. Em paralelo, os dirigentes do Ministério foram individualmente entrevistados, de forma a se captar as distintas compreensões sobre as estratégias a serem traçadas para o órgão. Depois, essas avaliações foram consolidadas e, juntamente com as impressões colhidas junto aos servidores, foram apresentadas, de forma conjunta, aos dirigentes. Além disso, um grupo de servidores foi convidado a, especificamente, discutir os valores existentes e a serem reforçados na CGU². A partir de oficinas realizadas com a alta direção do órgão, foram enfim definidas quatro propostas de missão, quatro redações de visão e 13 valores, a serem apresentadas para deliberação dos servidores. Um processo de votação virtual foi, enfim, estabelecido, viabilizando a eleição da missão, da visão e dos seis valores mais votados. O processo contou com a participação de cerca de 65% dos quadros funcionais da instituição.

O Desdobramento Institucional

Nesta etapa, viria a ser estabelecido o novo Mapa Estratégico do órgão, composto por um rol de objetivos estratégicos distribuídos conforme interpretação contextualizada das perspectivas do Balanced Scorecard – no caso, as dimensões “pessoas”, “infraestrutura”, “processos internos” e “resultados”. O processo foi iniciado a partir de oficinas realizadas com diretores e secretários, com base na metodologia do Strategy Execution Framework (Estrutura de Execução da Estratégia, em tradução livre), desenvolvida por Morgan, Levitt e Malek (2008).

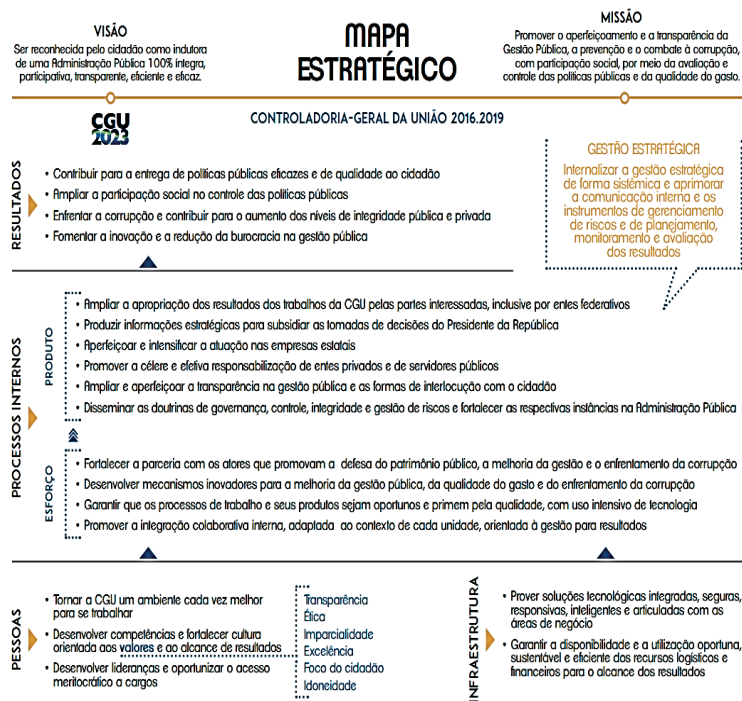
Nesses eventos, os dirigentes eram divididos em grupos, conforme os macroproblemas mapeados na fase de diagnóstico situacional. Os integrantes eram primeiramente convidados a debater sobre

2 O chamado “Mars Group” (Collins, 2000) é uma metodologia voltada a captar os valores mais profundos existentes em uma organização, com base na realização de questionários junto a funcionários os quais, pelo seu histórico e experiência no órgão, possam representar e captar os artefatos culturais ali vigentes. Trata-se de recurso considerado relevante para a formulação de estratégias que se coadunem com a identidade organizacional, e não meramente com as perspectivas dos tomadores de decisão.

a relação entre o macroproblema e os elementos da estratégia definidos na fase anterior (missão, visão e valores), identificando as medidas necessárias para que a situação-problema venha a propiciar a realização da missão definida e a criação de condições para o alcance da visão de futuro. Depois, avaliavam, nesse contexto, os resultados esperados por cada parte interessada associada ao macroproblema, de forma a buscar entender os diferentes pontos de vista envolvidos na resolução da questão. Finalmente, estabeleciam redações possíveis de Objetivos Estratégicos, conforme orientações metodológicas fornecidas pela equipe técnica responsável pelo projeto, bem como ideias de métricas de avaliação.

Esse conjunto de propostas – cerca de 40 redações de objetivos – seria posteriormente levado ao Comitê de Gestão Estratégica, o qual, após extensa discussão, construiria um rol de 16 minutas de objetivos, os quais seriam submetidos à avaliação dos servidores em plataforma virtual. Nesse processo, os partícipes puderam propor outras redações, sugerir a manutenção de objetivos do plano estratégico anterior, ou mesmo a inclusão ou exclusão de propostas, bem como a apresentação de sugestões de indicadores para esses objetivos. Ao final desse momento participativo, quatro novos objetivos acabaram por ser acatados pelo corpo dirigente – todos relacionados à perspectiva de resultados, a mais intimamente ligada a metas externas à organização (objetivos de interesse de cidadãos, gestores e demais *stakeholders*), de tal forma a se compor um Mapa Estratégico (figura 1, a seguir) com 20 objetivos estratégicos – referendado por meio da Portaria nº 50.223/2015.

Figura 1. Mapa Estratégico da CGU – 2016-2019



Fonte: Portaria CGU nº 50.223/2015

O Alinhamento Institucional e a Publicação do Planejamento Estratégico e dos Planos Operacionais

A fase de alinhamento institucional seria marcada pela construção participativa de projetos, atividades e indicadores do planejamento estratégico, de forma articulada aos objetivos estratégicos – processos também inovadores no contexto da organização. A etapa foi iniciada a partir da realização de um evento, com duração de cinco dias, que contou com a presença de todos os Chefes das Unidades Regionais do órgão, bem como dos Secretários, Diretores, Coordenadores-Gerais e demais assessores. Na ocasião, para além de esforços de sensibilização com base no novo Mapa Estratégico pactuado, foram realizadas diversas oficinas com os partícipes distribuídos em grupos de acordo com os objetivos estratégicos definidos na fase anterior: atividades voltadas à definição conceitual e redacional dos termos de cada objetivo; ao desenvolvimento de propostas de projetos e atividades; à criação de possíveis indicadores e metas.

No caso da oficina de criação de projetos e atividades, foi adotada a metodologia Design Thinking (Brown, 2010), baseada na estruturação de processos criativos para a formulação de ideias “fora da caixa”. Nesse sentido, os dirigentes foram estimulados a proporem soluções não usuais para as causas dos macroproblemas relacionados aos objetivos estratégicos, a partir de dinâmicas voltadas a estimular o pensamento livre. Embora não tenha sido possível desenvolver a metodologia completa – o que demandaria a interação direta dos auditores da CGU com o público-alvo, de forma a se conhecer diretamente os seus interesses e necessidades e, assim, desenvolver processos de empatia na formulação de políticas –, vídeos foram extensivamente utilizados para criar o ambiente necessário para que fossem concebidas estratégias até então não postas em prática pela organização para endereçar desafios mapeados desde a fase do diagnóstico situacional.

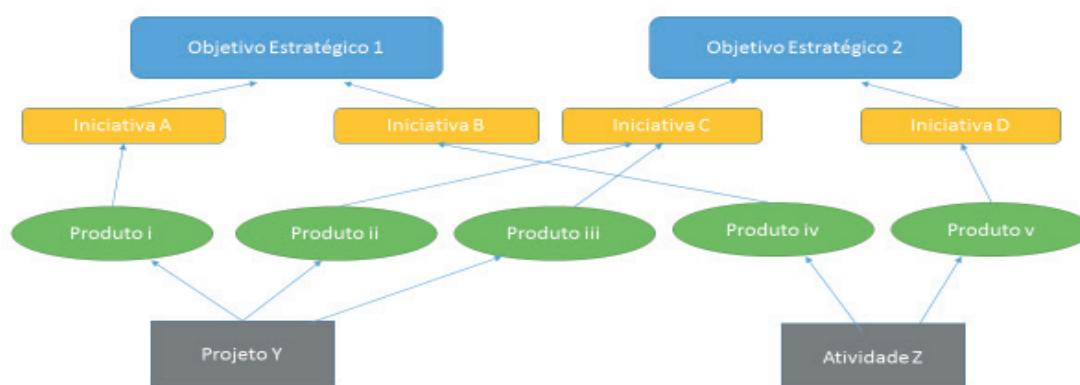
Uma vez mais, as propostas de projetos, atividades e indicadores foram colocadas à disposição dos servidores em plataforma virtual, de forma a possibilitar sugestões de inclusão, alteração e aperfeiçoamento das ideias trabalhadas no Encontro de Dirigentes. Um concurso de melhores ideias também foi aberto, de forma a premiar os servidores que apresentassem as ideias mais criativas e factíveis de ações para o planejamento estratégico. Ao final desse processo colaborativo, cerca de 380 propostas de projetos e atividades e mais de 100 ideias de indicadores foram ofertados à análise e deliberação por parte das unidades do Ministério. A partir daí a equipe técnica responsável pelo projeto realizou reuniões com cada diretoria da CGU, de forma a apoiar o processo de avaliação e seleção de ações a constarem do Plano Operacional 2016 – documento a conter o conjunto de projetos e atividades de todas as unidades do órgão e suas respectivas metas.

Em paralelo, foram especificamente discutidos os indicadores dos objetivos da perspectiva de resultado, os quais, por seu enfoque necessariamente orientado para fora da organização, demandaria indicadores cuja governabilidade não pertencia estritamente ao Ministério. Nesse entendimento, seriam avaliadas e definidas métricas de organismos internacionais e de órgãos da sociedade civil,

como, respectivamente, as Nações Unidas (o e-government index) e o Latinobarômetro (indicador de percepção de atuação governamental sobre o combate à corrupção).

Ao longo do desenvolvimento dessa etapa final do planejamento estratégico, a equipe técnica responsável pelo projeto identificou a necessidade de inclusão de dois elementos para encadear adequadamente o nível estratégico ao operacional (figura 2, a seguir): 1) as iniciativas, correspondentes ao nível tático, ligando os objetivos propriamente ditos às ações (projetos e atividades) e voltadas a se constituir como um componente intermediário na conversão da linguagem abstrata à concreta do plano; 2) os produtos, situados abaixo dos projetos e atividades, aos quais efetivamente devem corresponder as metas a serem periodicamente aferidas ao longo do processo de implementação.

Figura 2. Encadeamento entre o nível estratégico e o operacional



Fonte: elaboração do autor

Após cerca de dois meses de discussões dentro de cada área de organização e entre unidades distintas – para o desenvolvimento de projetos e atividades intersetoriais – o Plano Operacional 2016 foi efetivamente publicado no sítio da CGU em fevereiro desse ano, juntamente com os indicadores dos objetivos estratégicos e suas respectivas metas. Ressalte-se que, também de forma inovadora, as metas das Unidades Regionais foram por elas propostas, e diretamente apresentadas à Diretoria de Planejamento, após pactuação com as unidades finalísticas da organização – tal autonomia relativa substituiria o modelo tradicionalmente implantado, no qual a determinação das entregas a serem feitas dependia essencialmente da deliberação da unidade central.

A Lógica da Participação dos Servidores no Projeto

Conforme apontado na seção anterior, todas as fases do projeto de elaboração do planejamento estratégico da organização contaram com a participação de servidores – sejam eles integrantes da carreira de Finanças e Controle, requisitados de outros órgãos e os comissionados, de livre provimento. O amplo envolvimento dos quadros funcionais no planejamento estratégico foi trabalhado tanto sob a perspectiva do ganho de legitimidade trazido ao processo – em virtude de a participação funcionar como validação, pelo corpo funcional, de um documento que será, ao fim e ao cabo, operacionalizado por eles – como da valorização da sua experiência – tendo-se em vista o seu conhecimento prático da realidade organizacional em face de seu próprio posicionamento funcional na instituição (CGU, 2016).

A mobilização em questão se utilizou de diferentes abordagens ao longo do processo: a) presenciais, a partir de oficinas e grupos de trabalho; b) virtuais, com base em e-mails, para a captação de opiniões individuais e não voltadas a debate; e com base em fóruns de discussão, mais propriamente o Colabora.gov³, para a construção coletiva de propostas e criação de debates.

O fluxo de participação dos servidores se deu a partir de distintas estratégias: no Diagnóstico Situacional, eles atuaram como formuladores do conteúdo esperado para essa etapa (o apontamento dos macroproblemas e dos desafios internos e externos à organização), bem como seus validadores, a partir do trabalho de consolidação e análise feito pela equipe técnica da DIPLAD. Ou seja, a definição dos termos do diagnóstico situacional pelos servidores da CGU teve caráter deliberativo, na medida em que os dirigentes não delimitaram nenhum aspecto do relatório-síntese correspondente, assumindo seu conteúdo como adequado ao desenvolvimento das demais fases. Na etapa de Formulação da Estratégia, os servidores abriram o processo mediante manifestações sobre os elementos de missão, visão e valores então existentes, fornecendo subsídios à formulação e seleção de propostas dos dirigentes. E, ao final desse fluxo, efetivamente votaram nas melhores redações de cada um desses termos.

Na fase de Desdobramento da Estratégia, os quadros funcionais tiveram a oportunidade de avaliar os trabalhos preliminares de formulação promovidos pelos dirigentes da organização, o que lhes permitiu, inclusive, elaborar propostas de objetivos estratégicos que constaram da versão final do Mapa Estratégico. Finalmente, na etapa de Alinhamento Institucional, puderam opinar sobre as ideias inicialmente desenvolvidas por um grupo de 140 dirigentes, bem como formularam novos projetos e atividades, os quais constaram da versão final do Plano Operacional da CGU – com premiação das

3 O Colabora.gov foi uma plataforma virtual desenvolvida pela Secretaria de Governo da Presidência da República (SG/PR) em caráter experimental a partir do portal Participa.br (que se estabeleceu como um domínio voltado a promover espaços de participação e controle social de políticas públicas federais). O Colabora foi concebido como um local para a discussão intragoverno, isto é, com a participação exclusiva de servidores públicos a respeito de questões institucionais. Nesse sentido, a equipe técnica responsável pelo projeto de elaboração do planejamento estratégico da CGU foi capacitada por servidores da SG/PR a utilizar a ferramenta, a qual foi extensivamente adotada para viabilizar processos participativos virtuais com os quadros funcionais da Controladoria. Aproximadamente 400 servidores se cadastraram e participaram das etapas de discussão do plano em questão (CGU/2016).

melhores ideias. No próprio processo de pactuação das metas dos produtos concernentes a tais ações, também houve espaço para que servidores da Unidade Central e das Unidades Regionais viessem a se manifestar.

Em síntese, buscou-se elaborar um fluxo de participação que não apenas fosse capaz de envolver todos os servidores em todas as fases do projeto de elaboração do planejamento estratégico – e não apenas um grupo de representantes de cada área, o que não permitiria a autorrepresentação de ideias e opiniões –, mas também de tornar os servidores formuladores e validadores de processos fundamentais do referido plano, de tal forma a evitar com que a dinâmica participativa viesse a ter um caráter meramente pró-forma, isto é, não voltado a efetivamente expressar as diferentes percepções e pontos de vista dos quadros funcionais da organização, de sorte a conceder legitimidade, empoderamento e potencial eficácia ao plano.

As Inovações Procedimentais, Técnicas e Metodológicas do Projeto

A partir da experiência relatada, é possível pontuar um conjunto de inovações procedimentais e metodológicas relevantes. A noção de inovação, no âmbito deste ensaio, segue o entendimento do Manual de Oslo (OCDE, 2004), editado originalmente pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Nele, estabelece-se que inovação

(...) é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou novo método de marketing, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas (OCDE, 2004, p. 55)

Mais especificamente, o Manual de Oslo estabelece pelo menos quatro tipos de inovação: de produto, de processo, de marketing e organizacional. No âmbito desse artigo, interessam as definições de inovação de processo e de inovação organizacional. A inovação de processo

(...) é a implementação de um método de produção ou distribuição novo ou significativamente melhorado. Incluem-se mudanças significativas em técnicas, equipamentos ou softwares. (OCDE, 2004, p. 58)

Nesse sentido, estabelece-se que esse tipo de inovação inclui “métodos novos ou significativamente melhorados para a criação e a provisão de serviços”. Já a inovação organizacional

(...) é a implementação de um novo método organizacional nas práticas de negócios da empresa, na organização do seu local de trabalho ou em suas relações externas”. (OCDE, 2004, p. 61).

As inovações organizacionais dependem de decisões estratégicas tomadas pela alta direção da instituição e se voltam a estabelecer novas rotinas de práticas de negócios, de organização dos locais de trabalho ou de relações externas. Interessa, neste artigo, a definição trazida pelo manual em questão com relação a essa segunda possibilidade:

As inovações na organização do local de trabalho envolvem a implementação de novos métodos para distribuir responsabilidades e poder de decisão entre os empregados na divisão do trabalho existente no interior das atividades da empresa (...) e entre essas atividades. (...) Um exemplo de inovação no local de trabalho é a primeira implementação de um modelo organizacional que confere aos empregados de uma empresa maior autonomia na tomada de decisões e os encoraja a contribuir com suas ideias. (OCDE, 2004, p. 62).

Argumenta-se neste artigo no sentido de que o projeto de elaboração do planejamento estratégico da CGU constitui, em princípio, inovação de dois tipos: de processo e organizacional – sendo que, nesse caso, se trata de novidade com relação à organização de processos de tomada de decisão no local de trabalho. Para corroborar tal entendimento, são apresentados a seguir aspectos que se relacionam com a discussão teórica trazida acima, como se segue:

- i. A realização de processo de diagnóstico situacional envolvendo a totalidade dos servidores da organização;
- ii. A realização de processo de diagnóstico situacional com base na articulação entre a análise do ambiente e elementos do Planejamento Estratégico Situacional;
- iii. A articulação, para o desdobramento da estratégia, entre elementos do Planejamento Estratégico Situacional e o Balanced Scorecard
- iv. O uso de elementos do Design Thinking para apoiar o processo de formulação de projetos e atividades para a composição dos Planos Operacionais;
- v. A estruturação do *framework* contendo elementos de mediação como as “Iniciativas” e os “Produtos”;
- vi. O enfoque, na determinação das metas do plano operacional, em produtos, e não em “homens-hora”;
- vii. O desenvolvimento da totalidade do projeto a partir de equipe técnica interna;
- viii. A pactuação de metas constantes do Plano Operacional a partir de manifestações autônomas das Unidades Regionais do órgão.

A inovação de processo se constitui fundamentalmente com base no conjunto de experimentos metodológicos realizados ao longo do processo de elaboração do Planejamento Estratégico. Nesse sentido, provou-se a possibilidade de articulação entre um método orientado a problemas (o Planejamento Estratégico Situacional) e outro, orientado a objetivos (o Balanced Scorecard). No âmbito

do projeto, essa combinação possibilitou a articulação entre mecanismos *bottom-up* e *top-down* de formulação da estratégia, na medida em que os macroproblemas levantados na fase de Diagnóstico Situacional, essencialmente mapeados com base nas contribuições dos servidores e então apresentados à Alta Direção, constituíram subsídio prioritário para as redações de Objetivos Estratégicos pelo Comitê de Gestão Estratégica – posteriormente aperfeiçoados a partir da colaboração dos servidores.

A abordagem por problemas como uma fase prévia à construção do Mapa Estratégico, por sinal, não só constituiu novidade no contexto organizacional da CGU, mas também com relação ao rol de experiências de planejamento estratégico mapeadas pela Equipe Técnica quando da concepção do projeto. Foram visitados o Ministério da Fazenda, o Ministério da Educação, o Ministério da Agricultura, a Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República, o Ministério do Turismo, o Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Em nenhum dos casos estudados verificou-se a adoção de elementos do Planejamento Estratégico Situacional para a realização do diagnóstico organizacional, tendo sido optado, em geral, pelo uso da Matriz SWOT ou de entrevistas com dirigentes e stakeholders – medidas também adotadas pela CGU.

Verificou-se, igualmente, que outros órgãos referenciais, como o Ministério do Planejamento e a Escola Superior de Administração Fazendária (ESAF), também não empregaram tal metodologia. Após a conclusão do projeto, a CGU visitou o Ministério da Saúde, tendo então a oportunidade de verificar que este órgão também adotou árvores de problemas como esquema interpretativo da sua realidade situacional (Ministério da Saúde, 2013).

A inovação em sentido processual também pode ser verificada com relação em emprego de diferentes ferramentas para captar impressões e opiniões de servidores e dirigentes, notadamente a plataforma Colabora.gov, e a sua subsequente articulação com as oficinas presenciais, as reuniões com equipes técnicas e as deliberações da alta direção da organização, a partir de fluxos que conectaram formulação, validação e deliberação dos produtos elaborados em cada fase do processo.

Finalmente, a inovação processual pode ser observada com relação à estruturação do planejamento estratégico com a adição de elementos como as “iniciativas” e os “produtos”. As iniciativas voltavam-se a congregar projetos e atividades a partir de uma narrativa capaz de expressar, de acordo com a metodologia do Design Thinking, as “formas de implementação” contidas em cada um dos objetivos estratégicos. Já os produtos dão concretude à atuação da organização, completando a cadeia de resultados iniciada a partir do elemento mais abstrato da estratégia (a visão de futuro).

Mais importante, os produtos também funcionaram como inovação processual ampla – inclusive na literatura sobre planejamento – porque foram concebidos como uma forma de adequar, do ponto de vista do conteúdo, as ações às expectativas contidas em distintos objetivos. Isso porque na estruturação proposta cada projeto ou atividade poderia vir a ter múltiplos produtos, os quais poderiam vir a ser conectados a diferentes objetivos estratégicos correspondentes. Por exemplo, a atividade “Audi-

toria Anual de Contas” poderia conter metas para diversos produtos, os quais poderiam vir a realizar pretensões de objetivos distintos: o acatamento das recomendações feitas em relatório pode satisfazer o objetivo “ampliar a apropriação dos resultados dos trabalhos da CGU pelas partes interessadas, inclusive por entes federativos”; a ampliação da realização das chamadas “buscas conjuntas de soluções” com gestores de empresas estatais atenderia ao objetivo “aperfeiçoar e intensificar a atuação nas empresas estatais; a publicação dos relatórios em formato aberto e a em linguagem cidadã contribuiria para o alcance do objetivo “ampliar a aperfeiçoar a transparência na gestão pública e as formas de interlocução com o cidadão”; e, ainda, o desenvolvimento de recomendações inovadoras, que melhorem a eficácia e a eficiência das políticas públicas auditadas corresponderia ao objetivo “desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção”.

Além disso, como se verifica no Plano Operacional 2016, não ocorre mais o estabelecimento de metas a partir do cálculo estrito da disponibilidade da força de trabalho necessária para a execução de tarefas, o que até então era realizado a partir do cálculo de “homens-hora” requeridos para o desenvolvimento de cada atividade, em cotejamento com os disponíveis em cada unidade. Tal mudança expressa uma inovação voltada a tornar a organização orientada, em sentido cultural e fático, ao alcance de resultados, mais do que ao cômputo de insumos necessários para tanto. Por evidente, o cálculo da capacidade operacional persiste como elemento de racionalização no alcance das metas do Plano Operacional, mas deixam de constituir um fim em si mesmo.

Dessa forma, os produtos vêm a se constituir, na conceituação de inovação processual constante do Manual de Oslo, em uma nova forma de se realizar a estratégia de maneira encadeada, ressaltando-se o conteúdo estratégico contido nos objetivos no interior das entregas a serem feitas, com base nos variados enfoques que podem ser dados a cada projeto ou atividade. Com isso, busca-se construir um planejamento estratégico coerente de cima para baixo e vice-versa, sem que as ações sejam “penduradas” nos objetivos estratégicos. E, ainda, busca-se incentivar, mediante tal técnica, o desenvolvimento de implementações e marcos inovadores para os projetos e atividades. Isso porque, a partir do momento em que o que é feito pela organização precisa passar a responder aos enunciados estratégicos pactuados, parte-se do pressuposto de que tais ações precisam ser reconfiguradas para o devido atendimento às novas pretensões de alto nível estabelecidas. Ou seja, a inovação processual proposta se volta a dar coerência entre o nível operacional – a atuação em si do órgão – e o estratégico, a partir de um diagnóstico situacional baseado em problemas. Essa possibilidade inovadora, capaz de reconfigurar a própria caracterização da “função controle”, será mais explorada a seguir.

Já a inovação organizacional, em sentido amplo, pode ser constatada em três frentes: 1) a participação dos servidores em todo o processo; 2) o desenvolvimento do projeto, de forma integral, por equipe interna; 3) o desenvolvimento da pactuação das metas do Plano Operacional com concessão de autonomia propositiva para as Unidades Regionais. Com relação ao primeiro aspecto, destaca-se o seu caráter qualitativo e quantitativo. Qualitativo, no sentido de expressar o empoderamento dos

quadros funcionais, na medida em que suas considerações quanto aos problemas organizacionais foram integralmente consideradas e as redações finais de Missão, Visão e Valores foram deliberadas por eles mediante voto, ao passo em que todas as demais questões receberam contribuições de servidores as quais subsidiaram tomadas de decisão. Quantitativo, pela circunstância de contar com participação de, virtualmente, todos os servidores na fase de Diagnóstico Situacional (à exceção de quem se encontrava em licença, de férias ou em trabalho de campo), bem como de contingentes expressivos nas demais fases do projeto.

Também neste caso, observa-se que o elemento inovador em questão diz respeito não apenas à realidade histórica da própria organização, mas também ao contexto organizacional de um rol expressivo de instituições do Poder Executivo Federal. Tendo-se em vista o conjunto de unidades visitadas na fase de concepção do projeto, não se verificou experiência similar de mobilização de servidores ao longo de todo o processo de planejamento. Em casos como o do INSS e do Ministério do Turismo, conforme as visitas realizadas a tais órgãos, o coletivo de servidores participou essencialmente apenas da votação dos elementos da estratégia.

A pactuação das metas do plano operacional com participação das Unidades Regionais expressa descentralização de processo de tomada de decisão, na medida em que coloca tais unidades implementadoras também com capacidade de formulação e de opinião sobre as realizações a serem executadas pela organização. Essa inovação organizacional se conecta com a inovação processual relacionada à mudança de enfoque do cálculo de metas por “homens-hora” para “produtos”, mencionada anteriormente. Nesse entendimento, as unidades regionais passaram a contar, de forma institucionalizada, com os chamados “pedidos de ajuda” (cessões temporárias de servidores para a realização de projetos e atividades que extrapolem a capacidade operacional das equipes disponíveis). Ou seja, a reorientação da forma de trabalho para o alcance de resultados, em associação com o relativo ganho de autonomia na proposição da atuação por parte das regionais fizeram com que a realização de metas se tornasse elemento prioritário da atuação do órgão.

A realização do projeto de elaboração do planejamento estratégico por equipe interna, finalmente, expressa inovação organizacional não em âmbito interno – tendo-se em vista que os processos de elaboração de planos anteriores também foi realizado por servidores do próprio órgão –, mas sim com relação à experiência recente no âmbito do Poder Executivo Federal, levando-se em conta os Ministérios, Secretarias e Autarquias visitados pela equipe técnica responsável pela formulação da iniciativa em questão. Tais organizações, conforme mencionado, de forma ampla contaram com o apoio de consultorias técnicas especializadas, consultores individuais, escolas de governo ou universidades.

Nota-se que, embora o enfoque aqui desenvolvido dê ênfase à inovação em sentido intraorganizacional – i.e., no sentido de que o rol de práticas se apresenta como novidade intraorganizacional – é possível argumentar que as mudanças implementadas na CGU possuem a capacidade de se difundirem para outras organizações públicas. A noção de difusão, conforme estruturada no Manual de Oslo, é explicada como sendo

(...) a propagação das inovações, por meio de canais mercadológicos ou não, a partir de sua primeira implementação em direção a outros países e regiões, e a outros mercados e empresas. (OCDE, 2004, pp. 89-90).

Com efeito, a organização tem sido procurada por outros órgãos da Administração Pública para apresentar sua experiência, compartilhar as metodologias adotadas e as lições aprendidas (CGU, 2016). Mais adiante, também será discutido como a noção de difusão pode ser aplicada com relação a outros processos e produtos da própria organização, a partir da aplicação dos princípios que informaram a construção do planejamento estratégico em questão – isto é, a reconfiguração do conteúdo e do escopo, no caso, da função controle.

Os Desafios de Conjuntura

Dificuldades para a articulação do Planejamento Estratégico com o Plano Plurianual (PPA)

Uma das pretensões contidas no projeto de elaboração do Planejamento Estratégico era a de conectá-lo ao Plano Plurianual (PPA) – as discussões ocorreram de forma parcialmente simultânea –, de tal forma a integrar as funções de planejamento e orçamento no âmbito da CGU – questão não realizada no âmbito da formulação do planejamento estratégico anterior (CGU, 2016). A princípio, o Ministério objetivou formatar um programa específico voltado ao combate à corrupção, iniciativa que não logrou êxito tendo-se em vista a orientação de alto nível do governo no sentido de se reduzir o quantitativo de programas. A existência de diretriz no PPA especificamente voltada à questão do combate à corrupção (Brasil, 2015) ofereceu oportunidade para que um objetivo relacionado ao tema fosse aprovado, bem como outro, sobre transparência e controle social – ambos sob coordenação da CGU. Esses elementos, bem como determinadas metas, serviram de influência para o desenho de cinco Objetivos e duas Iniciativas do Planejamento Estratégico. Por evidente, contudo, um expressivo contingente de elementos da estratégia não foi contemplado no PPA, resultando em um alinhamento apenas parcial entre os instrumentos.

Do ponto de vista da inovação, verifica-se a complexidade de trabalhá-la em contexto externo à organização, notadamente quando em âmbito interno também o próprio processo de inovação não se mostra consolidado. Contudo, pode-se afirmar que mesmo o sucesso limitado na ampliação das responsabilidades do Ministério no âmbito do PPA atuou positivamente para consolidar dentro da própria organização o projeto de elaboração do planejamento estratégico, tendo-se em vista que a legitimidade obtida externamente fundou, ao menos em parte, elementos importantes da estratégia pactuada entre as unidades do órgão.

Mudanças ministeriais e o contexto político

Desde que o Mapa Estratégico foi aprovado por meio da Portaria nº 50.223, em Dezembro de 2015, o órgão teve como dirigente máximo cinco Ministros de Estado – em um período, portanto, equivalente a seis meses. Em um entendimento tradicional, o Planejamento Estratégico é instituído com base em um modelo epistemológico classificado por Matus (Huertas, 2004, p. 50-54) como “sistema determinista com certeza”, no qual o contexto em que a formulação se insere é explicado de forma linear, a partir de leis simples. Quando ocorrem fracassos, falhas ou frustrações, avalia-se nessa lógica que foi o contexto que não se comportou adequadamente. De outra forma, o “sistema de incerteza dura”, proposto por Matus, reconhece que a realidade social é complexa, de tal forma que não se é possível enumerar todas as possibilidades futuras.

No âmbito do contexto enunciado acima, cabe reconhecer, em primeiro sentido, que o Planejamento Estratégico não é um feito estático ou inalterável. Na medida em que seu sucesso é fortemente dependente do patrocínio da alta direção da organização, mudanças nos quadros dirigentes necessariamente impactam o instrumento. Na medida em que os processos sociais, como enuncia Matus, são processos políticos marcados pelas disputas entre diferentes grupos de interesse (com diferentes capacidades), subsequentemente as mudanças contextuais exprimem potenciais reconfigurações do sentido, do alcance e do escopo do instrumento de planejamento, em particular entre os novos agentes tomadores de decisão e os já instituídos e remanescentes na organização. Nesse entendimento, as mudanças institucionais constituem desafios importantes à continuidade do processo de implementação do Planejamento Estratégico, de tal sorte a depender de estratégia própria de adaptação a tal contexto para que tenha sucesso – o que, como visto, não necessariamente significa a manutenção do plano como um instrumento imutável.

Os desdobramentos possíveis

Desenvolvimento de um “controle produtivo” – superando o “controle formal” – a partir da disseminação da inovação para outros processos organizacionais

Cabe a discussão sobre a possibilidade de se exercer, retomando-se a discussão sobre difusão, a inovação no âmbito do controle – particularmente o de cunho interno, como o exercido pela CGU. A questão soa trivial se se considerar o escopo deste artigo, que busca justamente afirmar esta possibilidade a partir de um caso prático. O ponto é compreender a capacidade de as inovações gerenciais, como as contidas no processo de elaboração do Planejamento Estratégico, adentrarem à realidade organizacional da instituição, não apenas para que internalize os instrumentos de planejamento lar-

gamente disseminados ao longo da implantação desse projeto, mas para que os produtos e serviços entregues em si pela organização possam adentrar a uma lógica de contínua reconfiguração e aperfeiçoamento. E, no limiar, trata-se de avaliar como tais questões podem afetar a definição do que vem a ser o controle interno e o seu relacionamento com a gestão pública. Ou seja, a sua capacidade de impulsioná-la a que seja inovadora.

Não há resposta pronta para a questão, e uma abordagem qualificada sobre o tema extrapolaria o alcance deste artigo. Mas se trata de objeto de pesquisa relevante, e a experiência prática da implementação do planejamento estratégico da CGU traz insumos para uma agenda futura. Como problematização da questão, é preciso ressaltar determinadas questões históricas que conformam a trajetória da função de controle interno. Olivieri (2011, p. 8), ao tratar da transformação das chamadas Secretarias de Controle Interno dos Ministérios (CISETs) na centralizada Secretaria Federal de Controle Interno na década de 1990, explica que o objetivo da mudança foi o de superar o “controle formalista e excessivamente concentrado nos meios e processos para a construção de um arcabouço institucional de controle relacionado com os resultados das políticas públicas”. A reformulação em questão também buscava fazer com que o órgão se tornasse um parceiro dos gestores na promoção da qualidade na gestão pública, deixando de ser aquele restrito a apontar e punir irregularidades (Olivieri, 2010).

Tais modificações institucionais não significaram, contudo, o abandono da preocupação dos auditores da CGU com questões relacionadas à regularidade e à conformidade formal e contábil da atuação dos administradores públicos, atividades precípuas do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal (Instrução Normativa Nº 01/2001). Em diálogo limiar com tais competências – e em relação controversa com a expectativa de apoiar os gestores – estão a busca pelo necessário respeito a componentes relevantes do processo de auditoria, como o princípio da segregação de funções e a consideração da co-gestão administrativa como procedimento inadequado. Em outras palavras, inovar ou apoiar a inovação em um contexto em que se almeja o respeito procedimental às normas legais aparece como questão controversa.

No entanto, o projeto de elaboração do Planejamento Estratégico abordou a inovação como conteúdo relevante da atuação do órgão. Ressalte-se que, dentre os 13 valores selecionados para votação pelos servidores (os quais foram apontados pelos próprios em processo prévio de discussão), “inovação” ficou classificada em sétimo lugar, com 29,91% dos votos (CGU, 2016). Na construção dos objetivos estratégicos, o termo foi inserido em dois deles: “desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção”, e “fomentar a inovação e a redução da burocracia na gestão pública”. São objetivos que se relacionam tanto à necessidade de aperfeiçoamento de processos internos para a melhoria da atuação organizacional como, propriamente, ao papel externo da instituição frente à sociedade e às partes interessadas. Ressalte-se que a expressão se encontrara ausente de documentos-síntese da estratégia da CGU, como o Plano de Integridade Institucional 2011-2015.

A conversão da estratégia em ação, contudo, não é tarefa corriqueira. Conforme apontado, um arcabouço utilizado no próprio processo de construção do planejamento estratégico para se pensar a questão, o Strategy Execution Framework, SEF (Morgan; Levitt; Malek, 2008) aponta para a necessidade de alinhamento entre a estratégia, a estrutura e a cultura da organização para que haja eficácia nesse processo de implementação da estratégia formulada. No contexto da CGU, diante das competências institucionais historicamente associadas ao órgão (e a partir da avaliação dos valores mais bem votados pelos servidores, como foram os casos de “transparência”, “ética”, “imparcialidade” e “idoneidade”), é possível supor que a cultura do controle conforme o comportamento organizacional deste Ministério.

De acordo com essa formulação conceitual – que se apropria das tipologias de cultura de Schneider (1999) –, a cultura do controle é caracterizada por elementos como o culto à objetividade e à ordem; pela estabilidade, pela padronização, pela disciplina, pela previsibilidade das ações dos atores nela inseridos. A estrutura organizacional considerada mais adequada para essa modalidade é a hierárquica, e os quadros funcionais mais adaptados são aqueles de perfil administrativo, operacional e legal. A estratégia mais alinhada a esses elementos é a chamada “excelência operacional”, que se volta a desenvolver processos de negócio com a menor quantidade possível de erros de execução.

Em polo oposto, a chamada cultura do cultivo é aquela em que são valorizados o crescimento e o desenvolvimento de seus participantes, bem como a promoção e a aplicação de ideias livres, criativas e inovadoras, com enfoque no significado, na profundidade, no conceito, no sentido do que é feito. A estrutura organizacional mais adequada para essa tipologia é a horizontalizada, com poucas regras e limitações. É nesse sentido que Moore (2002; 2005), também adotado por Morgan, Levitt e Malek, veio a propor a noção de que a inovação constitui estratégia em si mesma, para além da supracitada excelência operacional, da liderança de produto e da intimidade com o cliente. A inovação disruptiva, como estratégia, se baseia na busca por continuamente desenvolver produtos “fora da caixa”, antecipando-se à concorrência (no caso do setor privado) ou buscando dar novas respostas a problemas sociais (no caso do setor público).

Na eventualidade de culturas organizacionais de cultivo estarem ausentes ou serem pouco preponderantes na instituição, tende a se tornar dificultoso o processo de implementação e de sustentação da inovação como práticas organizacionais. Nesse sentido, em um primeiro entendimento a hipótese de se estabelecer um controle produtivo pode constituir um paradoxo, na medida em que expressam formas de atuação contraditórias entre si – entendendo-se o termo “produtivo” como aquele que transforma o controle de estratégia voltada à promoção da regularidade, da legalidade e da ordem da atuação pública para outra, na qual a auditoria se prestaria a monitorar a atuação governamental para potencializar o alcance de resultados pelas políticas públicas, para que estas venham a constituir saídas inovadoras para a resolução de problemas públicos.

Parece ser esse, por sinal, o encaminhamento trazido pelo indicador escolhido para mensurar o desempenho do objetivo estratégico que busca “desenvolver mecanismos inovadores para a melhoria

da gestão pública, da qualidade do gasto e do enfrentamento da corrupção”. O “índice de indução e disseminação de práticas inovadoras pela CGU no Poder Executivo Federal” busca, por um lado, avaliar quais iniciativas premiadas no Concurso de Inovação da ENAP que foram desenvolvidas a partir da atuação da Controladoria; por outro, afere o percentual de iniciativas vencedoras do Concurso de Boas Práticas desenvolvidos pela própria CGU as quais foram consideradas elegíveis e adaptadas e disseminadas para outros órgãos e entidades.

Observa-se, então, a conexão entre as inovações procedimentais trazidas a partir do próprio processo de elaboração do Planejamento Estratégico da CGU e as proposições inovadoras esquadrihadas como conteúdos do Mapa Estratégico e dos Planos Operacionais. Ou seja, o Planejamento Estratégico em análise efetivamente constitui inovação organizacional (OCDE, 2004), não apenas em si mesmo, como forma de se fazer planejamento – tal qual aventado em seção anterior – mas como vetor para a transformação de outras práticas da instituição (e mesmo de outras, dado o alcance sistêmico e externo típico de uma Controladoria). O Planejamento Estratégico em questão, portanto, abre espaços para mudanças de cultura organizacional da CGU – e, caso se leve em conta o modelo de Morgan, Levitt e Malek, também exprime, ao fim e ao cabo, potenciais reorientações estratégicas para o órgão.

Nessa leitura, o redirecionamento da estratégia leva necessariamente à busca por mudanças na cultura organizacional e na estrutura, de forma a se prover alicerces para a continuidade do alinhamento entre esses elementos. Tais modificações podem ocorrer a partir de três possibilidades (Morgan; Levitt; Malek, 2008; Schneider, 1999): 1) mudanças na postura das altas e médias lideranças (transformação pelo exemplo); 2) seleção de novos funcionários, com perfil mais adequado à cultura que se quer implementar (transformação pela renovação); 3) premiação dos quadros funcionais que se conformam à cultura a que se quer chegar (inclusive por meio da mudança de chefias intermediárias não alinhadas). Fundamentalmente, para além da noção de que mudanças culturais são temporalmente lentas, é pressuposto para o sucesso desse tipo de empreitada que a alta direção da organização tenha clareza sobre a necessidade de desenvolver as medidas necessárias para tanto e que as patrocinem de forma correspondente.

Em tal compreensão, enfim, postula-se o entendimento de que o controle pode ser, de fato, inovador, desde que ancorado nos pressupostos essenciais apontados acima: 1) estratégia coerente com o fim proposto; 2) adequação e adaptação da cultura organizacional. A experiência da elaboração do Planejamento Estratégico na CGU aponta para a possibilidade de construção da inovação organizacional ampla a partir de uma inovação processual – a qual, por sua vez, também constitui uma inovação organizacional estrita. O fato de a inovação advir de um novo processo de planejamento fornece a possibilidade de, em seu interior, serem inseridos os vetores da mudança de cultura organizacional necessária para consolidar as transformações institucionais requeridas – p.ex. planos de mapeamento de competências, de capacitação, de ocupação de cargos a partir de determinados critérios alinhados à cultura esperada, etc.

No contexto de um órgão de controle, nota-se que o conjunto de metodologias inovadoras trabalhado no âmbito do Planejamento Estratégico apresenta a potencialidade de propiciar até mesmo a revisão conceitual da função do controle – questão, como discutido, profundamente arraigada na organização. Tais métodos, dentre outras tecnologias de gestão, podem ser espriados para outros processos organizacionais, modificando as formas com que a CGU realiza suas competências institucionais. Como desafio importante a tais propósitos de transformação contidos no Planejamento Estratégico está o cenário político-social vigente, considerando-se o processo de Impeachment da Presidenta da República, e seus decorrentes impactos na estabilidade institucional da organização, tendo-se em vista as diversas mudanças no próprio comando da CGU.

A participação da sociedade civil para aperfeiçoar o Planejamento Estratégico e torná-lo uma inovação de produto

Conforme observado em seção anterior, um dos elementos inovadores trazidos pelo projeto em análise foi o amplo emprego de métodos de participação dos servidores em sua formulação. No entanto, a participação de agentes externos à organização foi limitada, restringindo-se a entrevistas com algumas partes interessadas, inclusive representantes da sociedade civil. O enfoque dado aí foi o de colher percepções de tais interlocutores sobre a Controladoria, e não, particularmente, o de obter sugestões de medidas concretas para o aperfeiçoamento de sua atuação.

Com efeito, pode-se afirmar que o envolvimento de cidadãos na formulação e no aperfeiçoamento de planejamentos estratégicos institucionais viria a se constituir como novidade expressiva. Se, por um lado, são diversas as experiências de participação popular no desenho de políticas públicas (Cohn, 2011), não houve registros, no *benchmarking* realizado pela equipe técnica responsável pela implementação do projeto em questão, de processos de planejamento estratégico que tenham contado com o engajamento da sociedade civil em quaisquer de seus momentos. Mesmo na literatura, são escassos os exemplos de planejamentos estratégicos conduzidos com base em participação da sociedade civil (Cardoso Jr.; Coutinho, 2014) e, ainda assim, também direcionados a políticas públicas, e não a instituições (Ministérios, Secretarias, Autarquias, etc) – ou, amplamente, no bojo dos chamados Planos Plurianuais.

Nesse sentido, portanto, a participação da sociedade civil em um processo de planejamento estratégico institucional viria a se constituir como uma inovação processual relevante. Mais importante, tal possibilidade poderia se constituir a partir dos métodos de participação (presenciais e/ou virtuais) já trabalhados com os servidores na formulação do plano da CGU. Tal replicação externa viria a fornecer maior consistência e legitimidade externa às inovações processuais e organizacionais em questão, de forma a possibilitar, inclusive, maior capacidade de replicação para outras instituições de governo – aspecto considerado relevante, de acordo com o Manual de Oslo (OCDE, 2004), para consolidar inovações como estas.

Nesse eventual processo de consolidação, a inovação em questão apresenta o potencial de se converter, na definição do Manual de Oslo, em inovação de produto – para além de ser inovação processual e organizacional:

Uma inovação de produto é a introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado no que concerne a suas características ou usos previstos. Incluem-se melhoramentos significativos em especificações técnicas, componentes e materiais, softwares incorporados, facilidade de uso ou outras características funcionais. (OCDE, 2004, p. 57)

Dessa forma, um planejamento estratégico institucional desenvolvido a partir da participação de atores internos e externos à organização pode vir a se constituir como um novo produto, a ser disseminado na Administração Pública em um contexto de demandas sociais crescentes. No interior dessa concepção se situa a compreensão de que a gestão também é um domínio de interesse dos cidadãos, não restrito apenas à burocracia, a especialistas ou a agentes políticos (Reis; Neves, 2013). Ou seja, a possibilidade de participação cidadã inclusive em discussões relacionadas a questões administrativas e gerenciais constitui perspectiva de expansão dos instrumentos democráticos na gestão pública, na linha do chamado governo aberto (Reis, 2014).

No Plano Operacional referente ao exercício 2016, verifica-se a existência de projeto relacionado ao escopo da possibilidade mencionada acima, cujo título é “desenvolver programa que inclua a participação de servidores e stakeholders no monitoramento e avaliação do Planejamento Estratégico de maneira participativa, envolvendo todos os servidores e unidades da CGU, atores institucionais interessados e sociedade (estabelecendo pesquisas periódicas de avaliação da aderência e do conhecimento dos servidores com relação aos Elementos da Estratégia e ao alcance dos resultados)” (CGU, 2016).

Comentários Finais

O projeto de elaboração do Planejamento Estratégico da CGU, na definição do Manual de Oslo, constitui feito de inovação processual e organizacional. A adoção de metodologias voltadas a estimular a participação dos servidores em diferentes fases do processo, bem como a combinação entre distintas abordagens de planejamento e formulação – como o Planejamento Estratégico Situacional, o Balanced Scorecard e o Design Thinking – ensejaram o desenvolvimento de um produto específico, implementado a partir de equipe própria e dotado de potencial de replicação para outros órgãos.

O desafio inerente a processos inovadores em gestão se encontra em sua sustentação – o que, no caso do planejamento estratégico em questão significa a sua implementação nos termos estabelecidos ao longo de sua elaboração, com as devidas adaptações decorrentes de mudanças contextuais. As inovações procedimentais contidas no projeto expressam artefatos culturais eventualmente dis-

tintos dos vigentes em uma organização de controle, de tal forma que a institucionalização de uma práxis de planejamento participativo constitui um desafio no cenário em análise. Ao mesmo tempo, expressa oportunidade para o aperfeiçoamento da própria função de controle, na eventualidade de vir a ser adotada nos demais processos organizacionais do Ministério.

Paralelamente, a extensão de processos participativos no âmbito desse projeto à sociedade civil pode permitir a consolidação da inovação em análise como um produto próprio, com potencial de disseminação para outras organizações públicas. A adequação entre os elementos do Planejamento Estratégico e do Plano Plurianual – fornecendo ao primeiro a devida alocação orçamentária – e os impactos do contexto político brasileiro na estabilidade institucional do órgão – considerando-se as seguidas mudanças de Ministros em poucos meses – constituem os desafios de conjuntura capazes de impactar o sucesso do projeto em questão, seja com relação à sua adequada implementação, seja a respeito de sua disseminação para outros órgãos, seja no que se refere à sua constituição como um feito inovador no contexto da Administração Pública brasileira.

Referências

BRASIL. *Plano Plurianual 2016-2019 (PPA) – Anexo I*. Ministério do Planejamento: Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos, 2015.

BROWN, Tim. *Design Thinking: Uma Metodologia Poderosa para Decretar o Fim das Velhas Ideias*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2010.

CARDOSO Jr., José Celso; COUTINHO, Ronaldo (orgs.). *Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina*. Brasília: ENAP, 2014.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Decreto nº 8.109, de 17 de Setembro de 2013. Brasília: CGU, 2013.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Instrução Normativa Nº 01/2001. Brasília: Secretaria Federal de Controle Interno/CGU, 2001, disponível em <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-01-06042001.pdf>.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 50.223, de 4 de Dezembro de 2015. Brasília: CGU, 2015.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.308, de 22 de Maio de 2015. Brasília: CGU, 2015.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Portaria nº 1.309, de 22 de Maio de 2015. Brasília: CGU, 2015.

CGU. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Relatório do Processo de Implementação do Planejamento Estratégico da CGU. Brasília: CGU, 2016 (no prelo).

COHN, Amélia “Participação social e conselhos de políticas públicas”. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 29).

COLLINS, Jim. "Vision Framework: Core Ideology, Breakout Session". 2000, 14p. Disponível em <http://www.jimcollins.com/tools/vision-framework.pdf>.

HUERTAS, Franco. O método PES: entrevista com Matus. Trad. Giselda Barroso Sauveur. São Paulo: Edições Fundap, 2004, 139p.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. *The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action*. Boston: Harvard Business School Press, 1996, 330p.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. *Planejamento Estratégico do Ministério da Saúde 2011-2015 – Resultados e Perspectivas*. MS: Departamento de Monitoramento e Avaliação do SUS, 2013.

MOORE, Geoffrey. *Dealing with Darwin*. Nova Iorque: Portfolio, 2005.

MOORE, Geoffrey. *Living on the Fault Line, Revised Edition: Managing for Shareholder Value in Any Economy*. Nova Iorque: Harper Business, 2002.

MORGAN, Mark; LEVITT, Raymond; MALEK, William A. *Executing your Strategy: How to Break it Down and Get it Done*. Boston: Harvard Business Review Press, 2008, 304p.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Manual de Oslo – Proposta de Diretrizes para Coleta e Interpretação de Dados sobre Inovação Tecnológica*. Traduzido por Flávia Gouveia. Brasília: FINEP, 2004, 3ª Ed. disponível em <http://www.finep.gov.br/images/apoio-e-financiamento/manualoslo.pdf>.

OLIVIERI, CECÍLIA. *A lógica política do controle interno – O monitoramento das políticas públicas no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Annablume, 2010.

OLIVIERI, Cecília. "Os controles políticos sobre a burocracia". *Rev. Adm. Pública* [online]. 2011, vol.45, n.5, pp. 1395-1424.

REIS, Sérgio R. G. *Participação Popular, Transparência e Acesso a Informação – Aperfeiçoando o Planejamento Público a partir do Paradigma do Governo Aberto*. Brasília: Edição do Autor, 2014.

REIS, Sérgio R.G.; NEVES, Otávio. "A participação popular em políticas federais de gestão pública: as inovações trazidas à realidade brasileira pela Parceria para o Governo Aberto". In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18, 2013, Montevideu.

SCHNEIDER, William. *The Reengineering Alternative*. Columbus, McGraw-Hill, 1999.

Planejamento financeiro, poupança e investimentos: uma análise comparativa do mercado de títulos, suas rentabilidades e os índices inflacionários no Brasil durante o período de 2002 a 2016



Financial planning, savings and investments: a comparative analysis of the bond market, its profitability and the inflation index in Brazil during the period from 2002 to 2016

Diego Felipe Borges de Amorim diegofelipeborgesdeamorim@gmail.com
Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social. Porto Alegre, Brasil.

Recebido 11-fev-17 **Aceito** 06-mar-17

Resumo O planejamento e a educação financeiros devem ser exercidos cotidianamente pelos indivíduos e pelas famílias de modo a proporcionar melhor qualidade de vida a eles. Entretanto, para obter bom desempenho é preciso que haja um conhecimento básico sobre as variáveis que impactam no custo do dinheiro, bem como os tipos de investimentos que oferecem melhores retornos aos recursos investidos. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é descrever de forma clara e simples ao leitor leigo a rentabilidade de alguns títulos em renda variável e fixa, comparando-os com as demais variáveis que impactam no retorno desses investimentos. Para tanto, foi realizada uma pesquisa do tipo exploratória composta por técnica de análise documental. A amostra considerou o espaço temporal composto pelo período de 2002 a 2016, tendo em vista o desempenho anual de cada uma das variáveis e os impactos da inflação na rentabilidade e na lucratividade das aplicações. Os resultados

obtidos evidenciaram o seguinte: alguns dos títulos em renda fixa ofereceram excelentes retornos, inclusive, superando a bolsa no longo prazo; que a poupança ficou aquém em relação aos retornos dos demais investimentos e; para que o investidor físico tenha máximo desempenho em suas aplicações se faz necessário saber calcular a rentabilidade real e a lucratividade desses investimentos, de forma a auferir o seu verdadeiro retorno.

Palavras-chave planejamento, educação financeira, rentabilidade de títulos, investimentos.

Abstract *Planning and financial education should be carried out daily by individuals and families to provide a better quality of life to them. However, to obtain good performance must have a basic understanding of the variables that impact the cost of money, as well as the types of investments that offer better returns to the resources invested. In this sense, the objective of this research is to describe clearly and simple to the layman reader the profitability of some variable and fixed income securities, by comparing them with other variables that have an impact on the return of these investments. It was performed a survey of exploratory type composed of documentary analysis technique. The sample considered the temporal space composed of the period of 2002 to 2016, with a view to the annual performance of each of the variables and the impact of inflation on profitability and on profitability. The results obtained showed the following: some of the fixed income securities offered excellent returns, even surpassing the stock market in the long term; that savings fell short in relation to the returns of other investments and; for the physical investor has maximum performance in your applications it is necessary to know to calculate the actual profitability and the profitability of these investments, in order to obtain the true your return.*

Keywords *planning, financial education, profitability of securities, investments.*

A educação financeira tem sido um tema muito abordado nos últimos anos no Brasil. Inclusive, faz parte da política de Estado através do Decreto nº7.397, de 22 de dezembro de 2010, que criou a Estratégia Nacional de Educação Financeira - ENEF. Tal Decreto tem por finalidade “promover a educação financeira e previdenciária e contribuir para o fortalecimento da cidadania, a eficiência e solidez do sistema financeiro nacional e a tomada de decisões conscientes por parte dos consumidores”. (ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA DO BRASIL, 2017)

E este é um passo importante, pois diante de uma transformação contínua e acelerada nos mercados globais, como mudanças estruturais, tecnológicas, políticas, sociais e econômicas, os desafios para encontrar um equilíbrio financeiro que promova um consumo mais consciente e sustentável por parte dos indivíduos e das famílias se torna latente. Ainda mais quando estamos passando por um período recessivo em nossa economia doméstica.

De acordo com dados da Serasa Experian, no Brasil em 2017, já são cerca de 59 milhões de endividados. “O primeiro motivo de endividamento é o desemprego. O segundo, o descontrole financeiro e o terceiro, o empréstimo do nome para familiares e amigos (...)” (BOM DIA BRASIL, 2017). Os dois

últimos termos - descontrole financeiro e empréstimo do nome para terceiros - ilustram, de forma extremamente taxativa, a tremenda falta de planejamento que a maioria das pessoas acusa em momentos de economia restritiva.

E quantos procuram saber o quanto ganham e o quanto gastam? Isso deveria ser um exercício básico para que os orçamentos individual e familiar fossem usados com maior grau de eficiência possível, de modo a proporcionar ao indivíduo e/ou a família uma melhor qualidade de vida, com mais conforto e mais previdência através do equilíbrio de suas finanças pessoais. E com tantas informações sobre educação financeira e investimentos disponíveis nos meios de comunicações abertos, como a internet e os canais de televisão, tal fato parece causar certa confusão ao cidadão comum devido a enorme diversidade de variáveis envolvidas no assunto, como taxas de juros, indicadores diversos e investimentos variados.

Conforme Lima e Silva (2013, p. 5) “nem tudo que nos é oferecido é realmente vantajoso. Todo cuidado é pouco ao lidarmos com dinheiro, e as possíveis armadilhas que podem provocar um colapso nas finanças pessoais”. Ou seja, é preciso que saibamos tomar decisões adequadas com relação ao nosso orçamento. E isso implica conhecimentos básicos sobre finanças através de uma educação e de um planejamento financeiros de forma continuada. Precisamos exercer um controle sobre o quanto ganhamos e o quanto gastamos, para, então podermos contingenciar e investir com inteligência.

A presente pesquisa, ao relacionar algumas das variáveis sobre indicadores de inflação, taxas de juros e rendimento de títulos no Brasil ao longo do período de 2002 a 2016, objetiva descrever de forma simples e clara a rentabilidade - por período de tempo agregado - dos investimentos em comparação com as demais variáveis que impactam na rentabilidade dos títulos.

Por isso, torna-se relevante investigar como o mercado de títulos no Brasil se comportou durante o período de 2002 a 2016, considerando a variabilidade e a rentabilidade de índices e investimentos de forma individual. Para um poupador ou para um investidor consciente, é sabido que comparar o desempenho de um título com os índices de inflação e demais taxas aplicadas pelo mercado é vital para saber se àquele investimento é ou não rentável.

Desse modo, emerge a questão proposta para esta pesquisa, qual seja: dentre os investimentos pesquisados, existe algum que seja mais rentável para o investidor físico? Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória que buscou agregar os principais investimentos e indicadores, comparando-os, de modo a melhor ilustrar sua evolução ao longo de 15 anos.

Referencial teórico

Finanças pessoais: o custo do dinheiro, o conceito de inflação e o papel das taxas de juros no mercado

O entendimento das finanças passa por um campo de estudo bem abrangente. De acordo com Massaro (2015, p. 9), “as técnicas e práticas de gestão financeira, quando aplicadas a indivíduos e famílias, formam aquilo que se chama, usualmente, de finanças pessoais”. Desse modo, o estudo das finanças pessoais é uma vertente do universo das finanças, sendo um campo de estudo emergente e um assunto de extrema relevância na sociedade atual.

Essa importância se revela quando percebemos que, conforme aponta o Banco Central do Brasil (2013, p. 11), “desde muito cedo, começamos a lidar com uma série de situações ligadas ao dinheiro. E para tirar o melhor proveito do seu dinheiro, é muito importante saber como utilizá-lo da forma mais favorável a você”. E é a gestão equilibrada das finanças pessoais que pode promover uma vida familiar com maior desempenho sob o ponto de vista financeiro.

Entretanto, para encontrar esse equilíbrio em finanças pessoais se faz necessário, primeiro, entender como funciona o mercado e quais as principais variáveis que impactam em nosso orçamento individual, ou seja, em nosso dinheiro. Conforme Massaro (2015, p. 9), “indivíduos e empresas consomem e pagam por este consumo com dinheiro. Indivíduos utilizam o dinheiro, nas sociedades modernas, para adquirir bens e produtos necessários para sua sobrevivência e bem-estar”.

É a partir dessas necessidades que o mercado funciona. Nele, há agentes superavitários (com dinheiro sobrando) e deficitários (que precisam de dinheiro). Nessa relação de trocas, de acordo com Brigham e Ehrhardt (2012, p. 18), “a interação entre a oferta dos fornecedores e a demanda dos usuários determina o custo (ou preço) do dinheiro, que é a taxa que os usuários pagam aos fornecedores. Em se tratando de dívidas, esse preço é denominado taxa de juros”.

Alguns fatores básicos que impactam no custo do dinheiro são apontados por Brigham e Ehrhardt (2012, p. 18), como sendo: “oportunidades de produção, preferência de tempo para consumo, risco e inflação”. O primeiro, com referência à pessoa jurídica. Os demais, podendo ser relacionados à pessoa física.

Seguindo esse raciocínio, o agente superavitário pode postergar sua necessidade atual de consumo e emprestar seu capital excedente para um agente deficitário de acordo com um prêmio ajustado. E quanto maior for essa necessidade, maior será o retorno exigível. Como identificam Brigham e Ehrhardt (2012, p. 19), “se a taxa esperada de retorno sobre um investimento oferecer muitos riscos, os fornecedores desejarão um retorno esperado maior para convencê-los a assumir um risco extra, o que faz o custo do dinheiro subir”.

Uma das variáveis que mais impactam no custo do dinheiro é a inflação. Ela é definida por Vasconcellos e Garcia (2008, p. 223), “como um aumento contínuo e generalizado no índice de preços, ou seja, os movimentos inflacionários são aumentos contínuos de preços, e não podem ser confundidos com altas esporádicas de preços”. Conforme Graham (2015, p. 69) “a inflação e seu combate têm preocupado bastante as pessoas nos últimos anos”.

A frase de Graham não poderia ser mais atual: em tempos de crédito reduzido, desemprego elevado, inadimplência, taxas de juros altas e inflação acentuada, o poder aquisitivo das famílias brasileiras está em queda vertiginosa. Do ponto de vista dos agentes superavitários, conforme adaptado de Bueno, Rangel e Santos (2011, p. 01), “assim, confrontados entre consumir hoje e consumir amanhã, eles escolherão consumir hoje, a menos que sejam recompensados por postergar o consumo presente”.

Desse modo, àquele que empresta recursos sacrifica, de alguma forma, seu consumo atual. Nesse sentido, ele exigirá uma recompensa por esse seu esforço. Conforme Bueno, Rangel e Santos (2011, p. 01), “os juros significam, portanto, uma recompensa ou prêmio pela espera”. Ainda, “por sua vez, quem toma dinheiro emprestado está disposto a pagar um prêmio para aumentar seu consumo presente de bens ou investir num negócio que lhe proporcionará retornos compensatórios no futuro”.

A taxa de juros, de acordo com Vasconcellos e Garcia (2008, p. 182), “tem um papel estratégico nas decisões dos mais variados agentes econômicos”, pois “em cada momento do tempo ocorre uma transferência intertemporal de poder de compra entre os agentes econômicos - pessoas, empresas e governo - em função de suas preferências ou necessidades intertemporais” (BUENO, RANGEL e SANTOS, 2011, p. 01).

Portanto, de acordo com Vasconcellos e Garcia (2008, p. 182), “além de representar um aumento do custo do financiamento de bens de consumo, taxas de juros elevadas fazem com que as pessoas passem a preferir poupança a consumo, e dirigem sua renda não gasta para o mercado financeiro”. Bueno, Rangel e Santos (2011, p. 01) complementam: “numa economia monetária, com um mercado financeiro sofisticado, essa transferência do poder de compra assume as mais variadas formas contratuais: títulos, ações, empréstimos, etc”.

De poupador à investidor: e como as notícias refletem as flutuações de mercado

Partindo do entendimento de que a inflação e os juros são as variáveis que mais impactam o nosso poder aquisitivo, ou seja, o valor do nosso dinheiro ao longo do tempo, podemos perceber que devemos encontrar um meio para que ele se mantenha, no mínimo, em equilíbrio diante da constante desvalorização que o acomete. Em outras palavras, devemos protegê-lo desses impactos sempre que possível, pois não queremos incorrer na falha de diminuir nosso poder de compra atual no futuro.

E para que possamos encontrar esse equilíbrio precisamos adotar a mentalidade inicial de poupar. E embora a maioria das definições atuais relacionem que poupar e investir sejam sinônimos, parece haver algumas diferenças básicas entre os dois termos. Conforme Janser Rojo *apud* Ladeia (2014): “o poupador junta dinheiro pensando em utilizar o principal, não os rendimentos”. De modo geral, seus objetivos de aquisição se situam no curto prazo.

Para Pereira (2003, p. 35), “o poupador é aquele que guarda para o futuro todo o dinheiro que ganha no presente”. Segundo Ladeia (2014), “a maior preocupação do poupador deve ser, sempre, a manutenção do poder de compra. Além de procurar aplicações de renda fixa que tenham rendimento próximo da inflação, o poupador pode e deve continuar monitorando os preços do produto desejado”.

Alguns exemplos que caracterizam o perfil poupador incluem poupar para custear a festa de casamento, as férias de final de ano, a compra de um aparelho televisão novo, etc. Ou seja, as metas e os objetivos para o poupador, geralmente, são de curto prazo. Assim, as ferramentas mais utilizadas por este perfil são aquelas que menos oferecem retorno para o capital acumulado. Conrado Navarro *apud* Ladeia (2014) afirma: “geralmente fica na poupança ou na conta corrente mesmo”.

Avançando em direção à definição de investidor, Arantes (2012, p. 47) sintetiza: “investidor é aquele que pretende preservar e aumentar seu patrimônio econômico com receitas provenientes de seus investimentos financeiros. Ele não se envolve diretamente na gestão dos empreendimentos onde investe seu dinheiro”. Conrado Navarro *apud* Ladeia (2014) complementa: “Essa pessoa está menos associada ao patrimônio material e é mais apegada à possibilidade de ter qualidade de vida e recursos em longo prazo”.

Ou seja, este perfil está inclinado a obter retornos maiores através dos rendimentos de suas aplicações. Para Santos (2011, p. 42), “o investidor é aquele que possui recursos, ou já, dinheiro, e emprega em investimentos já existentes, como ações de empresas, participações como sócio, aluguéis de imóveis, investimentos em bancos comerciais que geram juros e que dão lucro aos seus investimentos”.

Alguns exemplos deste perfil, incluem, investimentos em títulos públicos, ativos de renda variável e planos de previdência privada que são associados a uma educação financeira mais apurada, pois implica sacrifícios no presente para a possibilidade de ganhos reais maiores no futuro. Conforme Ladeia (2014): “o que está em jogo é a rentabilidade e, justamente por isso, trata-se de uma modalidade de reserva um pouco mais complexa. Você terá de estudar os juros, as taxas de administração, os prazos e tudo mais”.

Entretanto, entender detalhadamente todas as variáveis que impactam no custo do dinheiro e na rentabilidade de investimentos, não isenta o poupador ou investidor de incorrer em riscos de mercado, ou seja, de que sua poupança ou investimento sofram perdas. Por outro lado, a falta de conhecimen-

to em finanças e no uso racional do seu dinheiro certamente é certeza de dificuldades, assunção a riscos desnecessários e desempenho abaixo do razoável.

Assim, diversos são os tipos de variáveis que podem impactar nos níveis de inflação e de taxas de juros praticadas no mercado. Exemplos incluem inserção de novas tecnologias, quebras de patentes, quebras de safras, aumento do nível de concorrência no setor, greves, nível de inadimplência, queda ou aumento de preços em commodities, política fiscal, etc. “O investidor, portanto, assume bem como o empresário todos os riscos dos seus investimentos, e corre um sério risco, pois seus investimentos podem lucrar ou não”. (SANTOS, 2011, p. 42)

Aplicações financeiras: uma breve apresentação sobre o mercado de títulos

Com a compreensão das principais variáveis que podem impactar o custo do dinheiro e o rendimento de investimentos, passamos, agora, a sintetizar o mercado de títulos e a relacionar alguns dos tipos de aplicações financeiras dispostas no mercado brasileiro atual.

E de acordo com Vasconcellos e Garcia (2008, p. 117), “o mercado de títulos é incluído no modelo macroeconômico básico para que seja analisado o papel de agentes econômicos superavitários e deficitários, e como interagem”. Ou seja, àqueles que detêm recursos de sobra (agentes superavitários) e que colocam tais recursos em forma de empréstimos para financiar àqueles que necessitam de recursos (agentes deficitários), sendo que os primeiros transacionam com a expectativa de auferirem lucros.

Entretanto, para que essa transação ocorra de forma eficaz, se faz necessária a existência de um sistema financeiro central que avalize e regule de forma eficiente essa relação de trocas. É nesse sentido que, conforme a Comissão de Valores Mobiliários - CVM (2014, p. 30), “podemos conceituar o Sistema Financeiro como o conjunto de instituições e instrumentos que viabilizam o fluxo financeiro entre os poupadores e os tomadores de recursos na economia”.

No mercado financeiro, resumidamente, os títulos podem ser indexados em renda fixa ou variável. De acordo com o BCB (2013, p. 46), os investimentos de renda fixa e de renda variável podem ser conceituados da seguinte maneira:

“Renda fixa: são investimentos que pagam, em períodos definidos, a remuneração correspondente a determinada taxa de juros. Essa taxa pode ser estipulada no momento da aplicação (prefixada) ou calculada no momento do resgate (pós-fixada), com base na variação de um indexador previamente definido acrescido ou não de uma taxa de juros. Nessa modalidade de investimento, existe o risco de crédito.

Renda variável: são investimentos cuja remuneração não pode ser dimensionada no momento da aplicação. Envolvem riscos maiores, pois, além do risco de crédito, existe também o risco associado à rentabilidade incerta. Exemplo: ações”. (BCB, 2013, p. 46)

Nesse sentido, investimentos de renda fixa possuem algumas garantias que não podem ser esperadas em investimentos de renda variável. Por exemplo, para produtos financeiros como poupança e CDBs, “existe o Fundo Garantidor de Crédito (FGC), uma instituição privada que protege os depositantes e os investidores e, assim, contribui para a manutenção da estabilidade do SFN” (BCB, 2013, p. 46). O valor de restituição garantido pelo FGC é de até R\$250 mil reais, ou seja, em caso de uma instituição financeira falir, por exemplo, este fundo funciona como um seguro para o investidor.

Com relação a outros tipos de investimentos em renda fixa, CVM (2014, p. 89/90), oferece um resumo sobre as principais modalidades de outros investimentos possíveis, ofertados e praticados no mercado de títulos brasileiro atual:

Poupança: “A Caderneta de Poupança, ou somente Poupança, é o tipo de investimento considerado mais tradicional e seguro. Permite que investidores mais conservadores apliquem seus recursos sem correr grandes riscos, embora eles existam. Quase todos os bancos comerciais oferecem essa modalidade de investimento e não é preciso ser correntista para investir. Tradicionalmente, o rendimento da poupança sempre foi determinado pela variação da TR (Taxa Referencial) mais juros de 0,5% ao mês. Entretanto, as regras sofreram alteração em 04 de maio de 2012. Os depósitos realizados a partir dessa data, têm rendimento vinculado à meta da taxa Selic determinada pelo Banco Central do Brasil. Se a meta para taxa básica de juros da economia for superior a 8,5%, vale a regra antiga. Por outro lado, se a meta Selic for igual ou menor que 8,5%, os juros da caderneta de poupança são reduzidos para 70% da Selic mais a TR”. (CVM, 2014, p. 89)

CDB e RDB: “O Certificado de Depósito Bancário (CDB) e o Recibo de Depósito Bancário (RDB) são títulos de renda fixa emitidos por bancos, nos quais o investidor “empréstimo” dinheiro para o banco e recebe em troca o pagamento de juros desse empréstimo. Ou seja, esses tipos de investimento envolvem uma promessa de pagamento futuro do valor investido, acrescido da taxa pactuada no momento da transação. A diferença entre o CDB e o RDB é que o primeiro pode ser negociado antes do vencimento enquanto o segundo é inegociável e intransferível. No caso do CDB, a negociação antes do vencimento implica a perda de parte da remuneração (devolução com deságio). Já o RDB pode ser rescindido em caráter excepcional desde que haja concordância com a instituição depositária. Nesse caso o valor investido é devolvido sem os juros”. (CVM, 2014, p. 89)

Letra de Crédito Imobiliário e Letra Hipotecária: “Letras de Crédito Imobiliário (LCI) são títulos de renda fixa emitidos por instituições financeiras, que conferem aos seus titulares direito de crédito pelo valor nominal, juros e, se for o caso, atualização monetária. As LCIs devem ser lastreadas por créditos imobiliários garantidos por hipoteca ou alienação fiduciária de coisa imóvel e só podem ser emitidos por Bancos Comerciais, Sociedades de Crédito Imobiliário, Bancos Múltiplos com carteira de crédito imobiliário, Companhias Hipotecárias, Caixa Econômica Fe-

deral, Associações de Poupança e Empréstimo e demais espécies de instituições financeiras que venham a ser autorizadas pelo Banco Central do Brasil a realizar operações de crédito imobiliário. Letras Hipotecárias (LH) são títulos de crédito garantidos por créditos hipotecários, emitidos por instituições financeiras autorizadas a conceder créditos hipotecários, que conferem a seus titulares direito de crédito pelo valor nominal, juros e, se for o caso, atualização monetária nelas estipulados. Portanto, a diferença entre esses dois instrumentos financeiros está relacionada às instituições que podem emití-los e aos créditos que podem ser utilizados como lastro para as emissões”. (CVM, 2014, p. 90)

Títulos Públicos: “Os Títulos Públicos são emitidos pelo Governo Federal com o objetivo de captar recursos para o financiamento da dívida pública e das atividades governamentais (educação, saúde, etc.). O órgão responsável pela emissão e controle dos títulos e pela administração da dívida mobiliária federal é a Secretaria do Tesouro Nacional. Há uma grande variedade de títulos públicos, cada um com características próprias em termos de prazos (vencimentos) e rentabilidade. Atualmente, o investidor conta com o serviço Tesouro Direto através do qual é possível comprar diretamente, pela internet, Títulos Públicos Federais do Tesouro Nacional”. (CVM, 2014, p. 90)

Considerando o mercado de títulos de uma forma geral, “em épocas de crise, os investidores tendem a ficar mais criteriosos, evitando risco, mesmo que a decisão represente ganhos menores. Essa escolha representa um conceito básico em finanças – a relação risco x retorno”. (ANBIMA, 2010, p. 8)

Conforme Bueno, Rangel e Santos (2011, p. 186), “no Brasil, como decorrência dos períodos de alta inflação, predominam títulos pós-fixados, diferente dos demais países em que predominam títulos prefixados. Não obstante, essa predominância vem mudando rapidamente”. ANBIMA (2010, p. 10), complementa: “Atualmente, os tipos de títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional se aproximam mais do padrão internacional, ainda que em alguns aspectos permaneçam com características de uma economia em desenvolvimento”.

A importância da educação e do planejamento financeiros

Após obtermos o entendimento sobre os fatores que impactam o custo do dinheiro e a rentabilidade de investimentos, as diferenças entre poupar e investir, bem como conhecer um pouco sobre o mercado de títulos no Brasil, avançamos em direção à busca da relação entre planejamento e educação financeiros.

Segundo Massaro (2015, p. 31) “o planejamento financeiro diz respeito à organização geral das finanças, controle e conhecimento do fluxo financeiro - entradas e saídas de dinheiro, e alinhamento dos recursos financeiros com os objetivos e as aspirações de vida do indivíduo ou família”. Para Lima e Silva (2013, p. 6) “o princípio da educação financeira é: saber como ganhar, gastar, poupar e investir seu dinheiro para melhorar a sua qualidade de vida”.

Alguns autores sobre o tema dispõem algumas ferramentas necessárias para o devido controle financeiro. Massaro (2015, p. 31) divide o planejamento financeiro em: patrimônio, receitas, despesas e fluxo de caixa. Já para Lima e Silva (2013, p.15), o planejamento financeiro se divide em: estabelecer objetivos, observar as oportunidades, fazer orçamentos e elaborar plano de ação. Independentemente da classificação a ser adotada, o importante é perceber que o exercício do planejamento de ser executado continuamente.

É o que afirma Amorim² (2016), “o planejamento é um dos exercícios fundamentais para alcançarmos nossos objetivos”, pois “a imprevisibilidade da vida pode nos trazer tanto coisas boas como problemas com os quais teremos que lidar”. (BCB, 2013, p. 49)

E embora não possamos nos livrar de todos os riscos, como ensina Drucker (2010, p. 204), “embora seja vã a tentativa de eliminar o risco, e questionável procurar minimizá-lo, é essencial que os riscos assumidos sejam os riscos certos”. Ou seja, “devemos ser capazes de escolher racionalmente entre cursos de ação arriscados, em vez de mergulhar na incerteza com base no pressentimento, no ouvir falar, ou na experiência, não importa com que cuidado tenham sido quantificados”. (Drucker, 2010, p. 204)

Planejar significa se organizar, antes de mais nada. Devemos considerar diversas possibilidades de que nossas metas e objetivos sejam ou não alcançáveis, praticando, medindo e ajustando sempre que necessário. Devemos estabelecer prazos para que as metas e os objetivos sejam cumpridos. Como salienta Amorim (2016, p. 169) “a temporalidade dos planos parece indicar um certo sincronismo de entendimento entre os diversos autores da área de gestão. Falam de curto, médio e longo prazos em intervalos de tempo razoavelmente bem definidos”.

Nesse sentido, conforme Amorim² (2016), “o planejamento, que deve ser encarado como a base da Ciência da Gestão (Administração), permite o equilíbrio adequado entre o que se pretende alcançar (resultados) e o que se deve atingir (objetivos), somado, ainda, com aquilo que se tem (recursos)”. Ainda: “tanto para o nível individual como para o nível organizacional, o planejamento é fundamental para organizarmos esforços em direção ao alcance de metas e de objetivos que proporcionem resultados sustentáveis pessoais e organizacionais”. (AMORIM⁴, 2016)

De acordo com Drucker (2010, p. 207), planejar envolve a questão: “quando devemos começar a trabalhar a fim de obtermos os resultados no momento em que precisarmos deles?”. Para Amorim³ (2016), “planejar, começa com orçar nossos ganhos e nossos gastos. Isso é fundamental para adquirirmos controle sobre nós mesmos, ou seja, a consciência que nos permite reconhecermos a forma real de como lidamos com o dinheiro”.

Conforme Amorim³ (2016), “portanto, a educação financeira passa pela mudança de mentalidade que impacta diretamente o modo como lidamos com o nosso dinheiro. O planejamento financeiro é uma questão cultural, seja a nível individual ou a nível organizacional”. E adotando essa mudança

de mentalidade com relação a como tratamos nosso orçamento pessoal, Lima e Silva (2013, p. 6) afirma: “a educação financeira o levará a elaborar um bom planejamento para a concretização dos planos futuros, e a principal ferramenta que consolida este processo é o controle orçamentário: equilibrar o quanto você gasta em relação ao que você ganha”.

Por que calcular a rentabilidade de um investimento?

Então chega o momento em que o poupador ou investidor precisam saber se àquele investimento está ou não tendo o desempenho esperado. Como observam Brigham e Ehrhardt (2012, p.219): “na maioria dos investimentos, uma pessoa ou empresa gasta dinheiro hoje na expectativa de ganhar ainda mais dinheiro no futuro. O conceito de retorno é uma forma conveniente para os investidores expressarem o desempenho financeiro de um investimento”.

Por exemplo, se alguém aplica R\$100,00 hoje e daqui há um ano recebe R\$110,00, o retorno dessa aplicação é de 10%. Este percentual foi extraído da seguinte fórmula:

$$\text{Taxa de retorno} = (\text{montante recebido} - \text{montante investido}) / \text{montante investido}$$

$$\text{Taxa de retorno} = (110 - 100) / 100$$

$$\text{Taxa de retorno} = 10\%$$

Entretanto, isto não é suficiente para saber se a aplicação obteve bom ou mau desempenho, ou seja, se ela foi ou não rentável. Isso ocorre, naturalmente, porque existem outras variáveis que podem impactar no retorno efetivo dessa aplicação, ou seja, sua rentabilidade real. É o que afirma Wawrzeniak (2015): “Calcular a rentabilidade envolve considerar o tempo de investimento, o risco e outros fatores como impostos. Somente assim você tem um número que pode confiar e que vai muito além do saldo em sua conta ser positivo ou negativo”.

E para se chegar em um número confiável para que se calcule a rentabilidade real de um investimento é necessário, primeiramente, descontar todas as variáveis que o impactam: e àquela que mais o impacta, certamente, é a inflação. Ela atua como um elemento que corrige as distorções de mercado, embora o senso comum a relacione como uma variável punitiva que corrói o poder de aquisição e o custo do dinheiro ao longo do tempo. Assim, como salienta Carvalho (2010), “saber descontar a inflação do rendimento de um investimento é fundamental para sabermos qual foi a sua rentabilidade real”.

Para Wawrzeniak (2015), “calcular a rentabilidade do investimento é fundamental para você determinar uma possível realocação do dinheiro, aplicar mais naquele investimento, continuar ou mudar de corretora de valores”. Nesse caso, evidentemente, outras variáveis devem ser consideradas como

taxas administrativas, taxas operacionais e imposto de renda (IR). Ao se descontar todos esses elementos do montante recebido, temos o que se conhece por lucro líquido.

Mas é importante não confundir a lucratividade com o rendimento de um investimento. A lucratividade diz respeito ao valor em espécie que um investimento remunera em um tempo determinado, ou seja, a diferença entre o valor investido e o valor recebido. Por outro lado, a rentabilidade se refere ao índice percentual que afeta a variação desse valor ao longo de períodos desse tempo. Como relaciona Wawrzeniak (2015), “é importante você não confundir o lucro, a receita que o investimento te dá, com o quanto ele rende, que é o percentual com que seu capital aumenta em determinado período.

Por exemplo, diante de duas possibilidades de investimentos distintas, ou seja, com valores ajustados de recebimento em seu vencimento, o montante a se aplicar e o tempo exigido para o seu resgate de forma integral, ou seja, o volume de capital e o prazo exigidos pelo emissor do título, são variáveis que podem definir a escolha desse ou daquele investimento. No caso de um investimento ser menos ou mais arriscado do que o outro, seu retorno será proporcional ao risco assumido pelo investidor.

De modo geral, quanto maior o risco assumido, maior será o retorno exigido pelo investidor. De acordo com Brigham e Ehrhardt (2012, p. 228), “a maioria dos investidores é avessa ao risco, e com certeza o investidor comum também não quer nenhum risco relacionado ao seu dinheiro grosso”. Ou seja, sabendo dos riscos que podem impactar no desempenho de seus investimentos, o investidor inteligente considerará àquele que ofereça o melhor custo-benefício para os seus objetivos financeiros. De modo que, se ele desejar retornos maiores do que a média ajustada pelo mercado, ele terá de incorrer na assunção de riscos extras para tentar obter retornos mais expressivos.

E é a variável risco que atua constantemente nas flutuações de mercado, ou seja, no custo do dinheiro, nos preços dos investimentos e no desempenho dos títulos ao longo dos tempos. As consequências dessas variações de mercado em termos de precificação e de taxas de retorno é relacionada por Brigham e Ehrhardt (2012, p. 228) da seguinte forma: “mantendo-se outros fatores constantes, quanto maior o risco do título, menor seu preço e maior o retorno exigido”.

O termo preço referenciado pelos autores tem haver com o desconto proporcionado na aquisição de títulos com certo grau de risco. Por exemplo, empresas maduras e já estabelecidas e reconhecidas no mercado, tendem a ter suas ações precificadas com menos margem de desconto. Por outro lado, empresas novas - *startups* - tendem a ter suas ações com uma margem de desconto muito maior, pois o risco do negócio não emplacar é considerável.

Essas são considerações importantes para o investidor inteligente. De forma que os cálculos utilizados para realizar a análise de desempenho dos títulos selecionados por esta pesquisa se valem dos índices de rentabilidade real e de lucratividade. Com relação ao índice de rentabilidade real, Carvalho (2010) afirma: “o cálculo da rentabilidade real é, na maioria das vezes, aplicado de forma incorreta,

provavelmente com o intuito de facilitar os cálculos, sendo a rentabilidade de um ativo menos a inflação no período”.

Esse erro comum faz com que muitos investidores continuem reféns de gerentes de Bancos e especialistas, pagando elevadas taxas administrativas, taxas operacionais e obtendo um desempenho no máximo razoável. No entanto, esse paradigma não é complexo como a maioria dos leigos poderia interpretar. Para encontrar a rentabilidade real de um determinado investimento, como se trata de um valor percentual (%), a fórmula correta para realizar este cálculo é, de acordo com Carvalho (2010):

$$\text{Rentabilidade real} = \{(1 + \text{rendimento}) / (1 + \text{Inflação})\} - 1$$

O outro cálculo utilizado para a análise proposta por esta pesquisa é o índice de lucratividade. O conceito de lucratividade é sintetizado por Brigham e Ehrhardt (2012, p. 96) como: “o resultado líquido de um conjunto de políticas e decisões”. Nesse cenário de políticas e decisões estão incluídos os riscos que o investidor assume e as incertezas que ele gerencia, sempre considerando a possibilidade de que o retorno desses investimentos possam ser maiores ou menores do que ele espera obter.

Desse modo, naturalmente, podem ocorrer situações em que a rentabilidade seja nula ou inferior à inflação, impactando diretamente no índice de lucratividade dos recursos investidos. Para o cálculo do índice de lucratividade, de Paula (2014) propõe o seguinte:

$$\text{Lucratividade} = (\text{Lucro Líquido} / \text{Receita Bruta}) \times 100$$

De forma que, “enquanto a lucratividade demonstra os ganhos imediatos do investimento em um período específico (um mês, um semestre, um ano, etc.), a rentabilidade nos dá qual é o retorno sobre o investimento que foi realizado ao longo do tempo”. (adaptado de DE PAULA, 2014)

Apresentadas as duas equações que servirão de base para a correta análise dos resultados da presente pesquisa, avançamos em direção à metodologia, aos procedimentos e à análise dos resultados.

Metodologia, procedimentos e análise dos resultados

Esta pesquisa foi conduzida com o objetivo de identificar os índices de rentabilidade real anual de alguns investimentos com relação as taxas de inflação e de juros praticados no mercado em cada período de tempo determinado, onde buscou-se avaliar, através do índice de lucro líquido, se existe algum investimento que seja mais ou menos rentável durante o período em evidência. Entende-se que esta pesquisa se enquadre no tipo exploratória.

Para que o objetivo fosse alcançado, as informações foram coletadas a partir de dados secundários dispostos pelas principais instituições financeiras, de estudos e de estatísticas sobre o tema. O espaço amostral selecionado foi o período de 2002 a 2016, ou seja, os dados foram selecionados a partir de 2002 pelo seguinte motivo: foi a partir desta data que o mercado de títulos públicos foi aberto para a pessoa física no Brasil. A técnica empregada foi a pesquisa documental.

Foram captados dados de alguns investimentos em renda variável e fixa, além de dados dos principais indicadores de taxas de juros e de inflação praticados no mercado financeiro brasileiro. Os dados contidos na tabela 1 refletem o desempenho anual dos títulos, dos indicadores de inflação e das taxas de juros de forma acumulada. Ou seja, desconsiderou-se outra periodicidade de incidência ou pagamento juros desses títulos, de forma a tornar passível a comparação dos investimentos pesquisados.

Com relação a opção de utilizar o índice Ibovespa - que é uma carteira teórica de ativos - para representar os investimentos em renda variável, tal indicador foi escolhido por retratar de uma forma mais abrangente a taxa de rentabilidade dos ativos lastreados em renda variável. Neste caso, não foram considerados os ativos que formam esse índice de forma isolada e, tampouco, os movimentos de compra e venda em operações de *day trade* - compra e venda de ações no mesmo dia - ou aquisições de ações com compras efetuadas na média, ou seja, de forma continuada. O que foi considerado, de fato, é o valor de fechamento do último dia de negociação de cada pregão anual atual dividido pelo fechamento do último dia de pregão anual anterior em termos percentuais.

Por exemplo, no último dia de negociação da bolsa em 28/12/2001, o índice Ibovespa fechou em 13.577,57 pontos. No ano seguinte, no dia 30/12/2002, este índice fechou em 11.268,40 pontos. Desse modo, se dividirmos o último termo pelo primeiro, ou seja, 11.268,40/13.577,57, o resultado será uma queda de 17%. Vejamos:

$$\begin{aligned} & \left[\left(\frac{11.268,40}{13.577,57} - 1 \right) * 100 \right] = \\ & \left[0,829927594 - 1 \right] * 100 = \\ & \left[-0,170072406 * 100 \right] = \\ & = -17,00724062\% \end{aligned}$$

Tabela 1: Taxa de desempenho anual histórico de investimentos, índices de inflação e taxas de juros no Brasil no período de 2002 a 2016.¹

		Taxa de desempenho anual histórico de investimentos, índices de inflação e taxas de juros no Brasil no período de 2002 a 2016														
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ações	Ibovespa ²	-17,00	97,33	17,81	27,71	32,93	43,65	-41,22	82,66	1,04	-18,11	7,40	-15,50	-2,91	-13,32	42,80
	Tesouro SELIC ³	19,21	23,47	16,38	19,13	14,91	12,04	12,45	10,13	8,95	11,76	8,62	8,29	10,96	13,47	14,01
Títulos do Governo	Tesouro IGPM ⁴	31,30	14,69	18,42	7,20	9,84	13,74	15,80	4,29	17,32	11,09	13,81	11,52	9,67	16,03	13,80
	Tesouro IPCA ⁵	18,53	15,30	13,60	11,69	9,14	10,45	11,90	10,31	11,90	12,50	11,83	11,91	12,41	13,17	13,53
Outros Investimentos (I)	Poupança ⁶	8,97	11,29	8,04	9,19	8,41	7,80	7,74	7,09	6,81	7,50	6,58	6,32	7,02	7,94	8,35
	IGP-M ⁷	25,30	8,69	12,42	1,20	3,84	7,74	9,80	-1,71	11,32	5,09	7,81	5,52	3,67	10,54	7,19
Indicadores de Inflação e Juros	IPCA ⁸	12,53	9,30	7,60	5,69	3,14	4,45	5,90	4,31	5,90	6,50	5,83	5,91	6,41	10,67	6,29
	SELIC ⁹	19,21	23,47	16,38	19,13	14,91	12,04	12,45	10,13	8,95	11,76	8,62	8,29	10,96	13,37	14,12
Outros Investimentos (II)	CDI ¹⁰	19,11	23,25	16,17	19,00	15,03	11,82	12,38	9,88	9,75	11,60	8,40	8,06	10,81	13,24	14,00
	CDB Pré ¹¹	18,87	21,59	15,41	17,55	13,84	10,53	11,73	9,17	8,78	10,88	7,85	7,79	9,99	12,50	12,29
	CDB Pós ¹²	18,02	20,03	19,41	15,25	11,54	9,41	8,86	8,58	8,62	9,13	7,53	7,35	8,30	8,59	9,30
	CDB DJ ¹³	19,00	23,21	16,15	18,90	15,02	11,76	12,40	9,56	9,56	11,26	8,33	8,00	10,76	13,08	12,10
	CDB Outros ¹⁴	17,06	21,36	15,47	16,42	11,51	8,93	9,62	10,37	9,39	10,69	8,51	7,89	10,35	9,92	9,40

Fonte: elaborado pelo autor.

¹ ² Índices de fechamentos mensais nominais. (http://www.bmfbovespa.com.br/pt_br/produtos/indices/indices-amplos/indice-ibovespa-ibovespa-estatisticas-historicas.htm) *Considerando o valor de fechamento do atual pregão anual dividido, respectivamente, pelo pregão do ano anterior.

^{3,4,5} Rentabilidade bruta anual com base em um título com vencimento mínimo de 2 anos. (<http://www.tesouro.gov.br/tesouro-direto-balanco-e-estatisticas>) *Considerando a rentabilidade acumulada anual do título.

⁶ Base de dados do Portal Brasil® e ABECIP - Associação Brasileira das Entidades de Crédito Imobiliário e Poupança. (http://www.portalbrasil.net/poupanca_mensal.htm)

⁷ Base de dados do Portal Brasil® (<http://www.portalbrasil.net/igpm.htm>)

⁸ Base de dados do Portal Brasil e IBGE. (<http://www.portalbrasil.net/ipca.htm>)

^{9,10} Banco de dados do Portal de Finanças. (<http://www.portaldefinancas.com>)

^{11,12,13,14} Banco de dados do Portal de Finanças. (<http://www.portaldefinancas.com/cdb1213.htm>) *Considerando o valor percentual anual acumulado.

Esse cálculo simples foi utilizado, exclusivamente, para indicar uma taxa de desempenho anual que pudesse servir de orientação para descrever a variabilidade do índice Ibovespa ao longo do período em questão, ou seja, de 2002 a 2016.

Interpretando a tabela 1, pode-se notar que o mercado de renda variável obteve períodos de tempo em que seu índice de desempenho ficou no negativo, ou seja, os investidores que aplicaram seus recursos em títulos de renda variável (ações) obtiveram perdas em seis de quinze períodos analisados. Também, pode-se observar que o Tesouro SELIC obteve a mesma variação da taxa Selic em treze dos quinze períodos, e que as taxas de juros SELIC e CDI praticamente tiveram o mesmo índice de desempenho durante todo o período de tempo investigado, alcançando uma média de 15,59% e 15,50% respectivamente.

A SELIC - Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - é uma taxa básica de juros definida pelo Banco Central (BC) que serve de referência para a economia no Brasil. Já o CDI - Certificado de Depósito Interbancário - é uma taxa de mercado que é praticada, exclusivamente por instituições financeiras, através das diferenças de seus fluxos de caixa diários que devem ficar sempre positivos, onde a aplicação do CDI cria fluidez no mercado financeiro. Em outras palavras, no CDI àquele que **tem excesso de depósitos** em um dia, cobre com recursos àquele que tem excesso de saques no mesmo dia, de modo a equilibrar o fluxo de recursos no mercado financeiro.

Aqui cabe uma colocação: verifica-se uma estreita relação entre a taxa de CDI e o rendimento de CDBs. Diversos especialistas em investimentos relacionam que o investidor inteligente deve barganhar junto à sua instituição financeira - seja um Banco, seja uma corretora de valores - a melhor taxação atrelada ao CDI. Ou seja, quanto mais elevada percentualmente for a CDI em relação ao CDB, mais rentável será este tipo de título para o investidor.

Por exemplo, um CDB que remunerou, em média, 95% do CDI durante o período de 2003, conforme a tabela 1, acumulou rentabilidade anual de 22,09%. Pois, 95% de 23,25% é igual a, aproximadamente, 22,09%. Então, se um CDB pagasse 110% do CDI nesse mesmo período de tempo explorado, a rentabilidade aumentaria para, aproximadamente, 25,57%. Como o rendimento do CDB é atrelado a variação do CDI, quanto maior for a variação do CDI incorporada ao CDB, maior será o rendimento deste título para o investidor.

Entretanto, para que a tabela 1 fosse passível de um entendimento mais claro, optou-se por adotar um exemplo de um investimento com pagamento único realizado no final de 2001 em que um investidor aplicaria a quantia de R\$1000,00 em algum dos investimentos listados na tabela 2. Assumiu-se a incidência de juros anuais e prazo de vencimento de quinze anos para todas as aplicações financeiras, sem exceções. Ao final do prazo, ou seja, 2016, cada aplicação efetuada, de acordo com esta exemplificação, rendeu um montante conforme identificado na tabela 2.

A tabela 2 foi construída a partir dos dados captados na tabela 1 de todos os investimentos, descontando a inflação (IPCA) de cada período de tempo. O cálculo utilizado para expressar tais valores foi o da rentabilidade real. Vejamos um exemplo de como o cálculo foi efetuado: para um investidor que aplicou R\$1000,00 no Ibovespa no final de 2001 (início), no ano seguinte, 2002, sua aplicação sofreu uma perda de 26,2%. Ou seja, seus R\$1000,00 se transformaram em cerca de R\$738,00.

$$\text{Rentabilidade real} = \{(1 + \text{rendimento}) / (1 + \text{Inflação})\} - 1$$

$$\text{Rentabilidade real} = \{(1 - 0,17) / (1 + 0,1253)\} - 1$$

$$\text{Rentabilidade real} = \{(0,83) / (1,1253)\} - 1$$

$$\text{Rentabilidade real} = 0,737581090 - 1$$

$$\text{Rentabilidade real} = -26,24\%$$

Tabela 2: Desempenho de aplicações financeiras considerando o rendimento real no período de 2002 a 2016.

	Início	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ibovespa	1000	738	1332	1458	1762	2271	3123	1733	3035	2896	2227	2260	1803	1961	1537	2065
Tesouro SELIC	1000	1059	1197	1294	1459	1625	1744	1851	1955	2011	2110	2166	2215	2310	2368	2540
Tesouro IGPM	1000	1167	1224	1347	1367	1456	1585	1733	1733	1920	2002	2153	2268	2337	2450	2623
Tesouro IPCA	1000	1053	1111	1173	1240	1312	1387	1466	1550	1638	1730	1828	1932	2040	2087	2229
Poupança	1000	968	986	990	1023	1075	1110	1129	1159	1169	1180	1188	1193	1200	1170	1193
CDB Pré	1000	1056	1172	1257	1398	1543	1633	1723	1803	1852	1928	1965	2000	2067	2101	2220
CDB Pós	1000	1049	1152	1278	1394	1507	1579	1623	1689	1733	1776	1804	1829	1861	1826	1878
CDB DI	1000	1058	1192	1287	1448	1615	1723	1828	1920	1987	2076	2125	2167	2255	2304	2430
CDB Outros	1000	1040	1155	1239	1365	1476	1539	1593	1686	1741	1810	1856	1890	1960	1947	2004

Fonte: elaborado pelo autor.

Os valores utilizados para este cálculo foram extraídos da tabela 1, onde no período de 2002 o índice Ibovespa obteve um desempenho de -17,00% e a inflação (IPCA) foi de 12,53%. Substituindo esses números na equação, foi possível encontrar o resultado da rentabilidade real do investimento (Ibovespa) para àquele ano, ou seja, -26,24% em 2002.

Note que para a construção da tabela 2 foi utilizado um valor inteiro, ou seja, desconsiderou-se valores quebrados. Ao descontar-se a variação percentual negativa de 26,2 da aplicação inicial de R\$1000,00, obteve-se um novo valor de R\$738,00, que é exatamente o valor utilizado na tabela para demonstrar o desempenho de uma aplicação em Ibovespa para o ano de 2002. Este mesmo cálculo

foi usado para expressar todas as variações de todos os investimentos elencados na tabela 2, segundo seus períodos de tempo examinados.

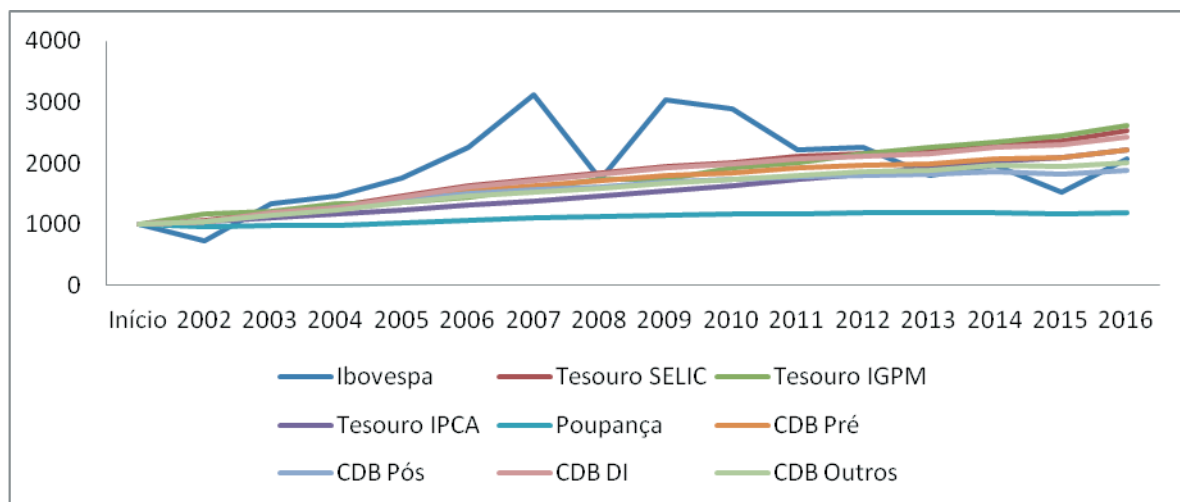
A construção da tabela 2, a partir de um exemplo fixo, torna mais fácil a compreensão para o leitor leigo de como a rentabilidade real é calculada. E isso é fundamental para que o investidor saiba quanto, realmente, suas aplicações estão rendendo, e isso vai muito além do saldo que cada um tem em sua conta no Banco, como salienta Wawrzeniak (2015). Dessa forma, saber calcular o rendimento real de um investimento é vital para que o investidor saiba se está fazendo um bom ou um mau negócio, como explica Carvalho (2010).

Avançando em direção a figura 1, pode-se visualizar mais claramente o desempenho das aplicações durante o período de 2002 a 2016. Verifica-se uma certa convergência de crescimento para os títulos de renda fixa (títulos públicos e CDBs), enquanto que no mercado de ações os picos de variabilidade (altas e baixas) são extremamente acentuados. Com relação ao desempenho da poupança, esta aplicação evidencia um desempenho bem abaixo dos demais investimentos durante todo o período de tempo averiguado.

A figura 1 evidencia a extrema volatilidade do mercado de ações, bem como os principais impactos que promovem as flutuações de mercado identificadas por Vasconcellos e Garcia (2008), Bueno, Rangel e Santos (2011), Brigham e Ehrhardt (2012), Lameira (2005), Graham (2015) e Santos (2011). Dentre tais impactos estão a inflação, as taxas de juros de mercado, a política interna, os cenários macroeconômico e microeconômico, a especulação, etc. É interessante verificar que, alguns meses antes da recessão global de 2008, a bolsa registrava um sequencia de cinco anos de crescimento - conforme tabela 1, em que chegou a triplicar a aplicação inicial feita por um investidor no final de 2001 - conforme tabela 2.

Entretanto, como se trata de um exemplo hipotético de aplicação única realizada lá no início do período de investigação, ou seja, se relacionando a um aporte único feito no final de 2001, este exemplo deixa de considerar diversas outras estratégias de investimentos possíveis em renda variável e no mercado de títulos em geral. E certamente uma das estratégias mais promulgadas para o investidor de longo-prazo é a compra de ações de forma continuada de modo a possibilitar uma composição da carteira de ativos com preço-médio de aquisição mais equilibrado, ou seja, mitigando seus custos, como ensina Graham (2015).

Figura 1: Análise comparativa do rendimento real anual dos investimentos pesquisados ao longo do período de 2002 a 2016.



Fonte: elaborado pelo autor.

Outro ponto notável diz respeito ao comportamento dos títulos prefixados e pós-fixados: conforme estatísticas recentes do Tesouro Direto, o investidor físico, no Brasil, prefere garantir uma taxa de retorno esperada à arriscar seu capital às flutuações de mercado. Atualmente, mais de quatro quintos dos investidores preferem títulos pós-fixados. Isso revela o alto grau de desconfiança do pequeno investidor com relação a períodos recentes de elevado índice de inflação e de dois períodos sucessivos de recessão econômica (2008 e 2014). E de acordo com a figura 1, essa preferência parece fazer com que o investidor físico obtenha um retorno inferior se comparado ao retorno dos títulos prefixados, atrelados ao DI ou indexados a outro índice de remuneração, ao longo da maioria dos períodos de tempo analisados.

Até agora, muita coisa foi dita sobre as variáveis que impactam no custo e no rendimento de aplicações financeiras para o investidor físico. Mas diante de tantos riscos e de tantas incertezas que permeiam este mercado, seria um bom negócio para o poupador guardar seus recursos embaixo de seu colchão ou em seu cofrinho particular? A resposta é, definitivamente, não.

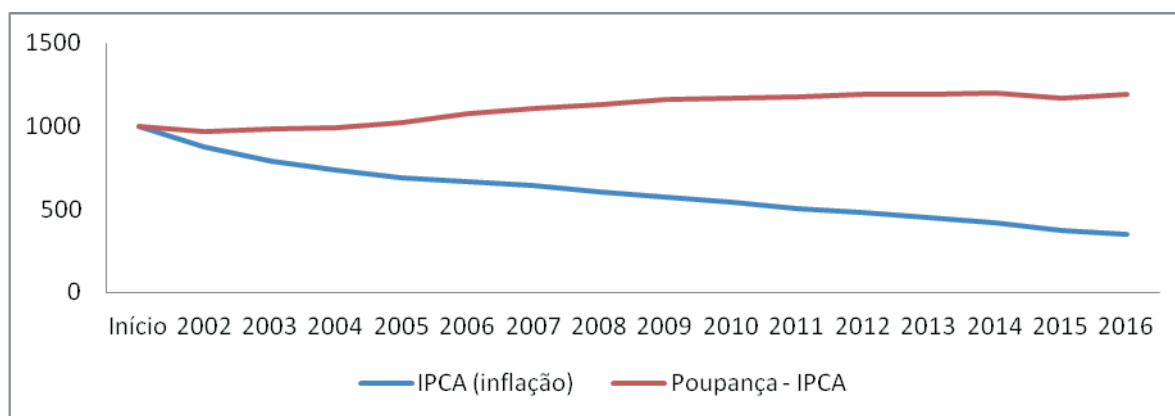
Tabela 3: Desempenho da inflação (IPCA) versus desempenho da poupança no período de 2002 a 2016.

	Início	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
IPCA (inflação)	1000	875	793	733	691	670	640	602	576	542	507	477	449	420	376	352
Poupança - IPCA	1000	968	986	990	1023	1075	1110	1129	1159	1169	1180	1188	1193	1200	1170	1193

Fonte: elaborado pelo autor.

A figura 2, oferece uma visualização muito clara e simples da comparação da rentabilidade da poupança com relação ao desempenho da inflação no Brasil para o período de 2002 a 2016. Observa-se que a poupança segue um desempenho praticamente estável com relação à inflação que incide nos períodos, enquanto que a inflação apresenta um desempenho de constante declínio, ou seja, de queda gradual que impacta diretamente no custo do dinheiro ao longo do tempo que afeta o poder aquisitivo do poupador e/ou investidor.

Figura 2: Análise comparativa de desempenho da poupança versus o desempenho da inflação no período de 2002 a 2016.



Fonte: elaborado pelo autor.

Já a tabela 3 demonstra como a inflação incide sobre o poder aquisitivo de um valor de R\$1000,00 no final de 2001, e como esse poder de compra diminui ao longo dos quinze anos subsequentes. Caso o poupador optasse por guardar particularmente esse recurso, optando por não investir, ainda que na poupança, seus recursos se desvalorizariam para algo em torno de 64,80% ao final do décimo quinto ano pesquisado, de acordo com o seguinte cálculo:

$$\begin{aligned}
 &[(\text{montante final} - \text{montante inicial}) / (\text{montante inicial})] * 100 \\
 &[(352 - 1000) / (1000)] * 100 = \\
 &[-648 / 1000] * 100 = \\
 &[-0,648] * 100 = -64,80\%
 \end{aligned}$$

Dessa forma, embora a poupança não seja a aplicação mais rentável dentre as demais opções de investimentos demonstradas na tabela 2, ela mantém o poder de compra do poupador em onze dos quinze períodos de tempo averiguados de acordo com a tabela 3.

O investidor sabendo sobre a rentabilidade real de sua aplicação, poderá, então, auferir com exatidão o lucro líquido que seu investimento proporcionou quando de seu resgate. A tabela 4 exibe o lucro líquido de cada um dos investimentos pesquisados, considerando o resgate da aplicação ao final do período de 2016. Nesse caso, adotou-se a incidência de imposto de renda (IR) sobre o lucro bruto da aplicação na ordem de 15%.

Tabela 4: Lucro bruto, IR e lucro líquido das aplicações ao final do período de 15 anos.

	Lucro Bruto	IR 15%	Lucro Líquido
Tesouro IGPM	1623,19	243,48	1379,71
Tesouro SELIC	1539,90	230,98	1308,92
CDB DI	1430,37	214,55	1215,82
Tesouro IPCA	1228,64	184,3	1044,34
CDB Pré	1219,63	182,94	1036,69
Ibovespa	1064,72	159,71	905,01
CDB Outros	1003,97	150,6	853,37
CDB Pós	877,85	131,68	746,17
Poupança	192,78	0	192,78

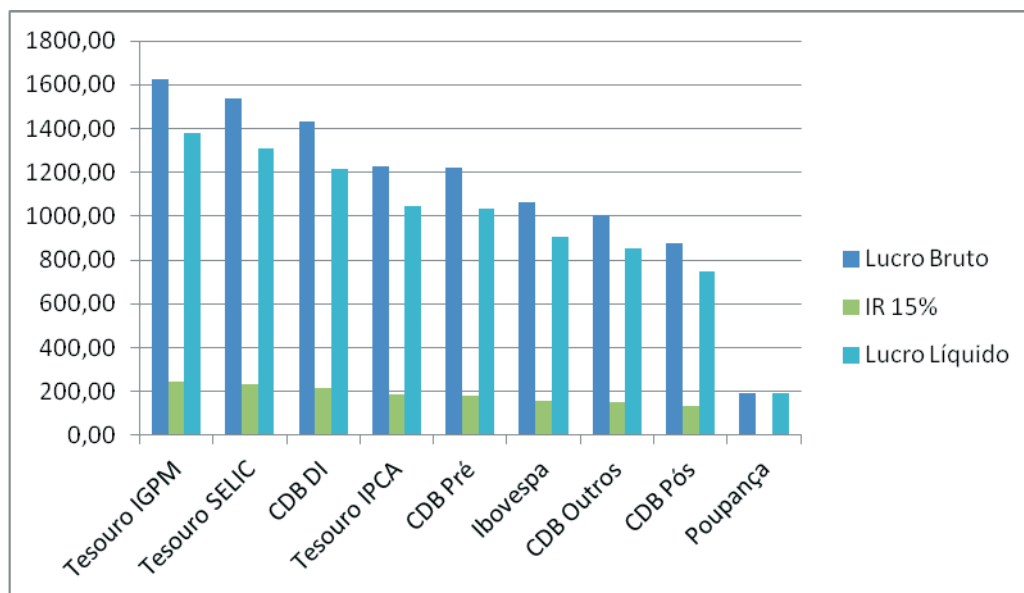
Fonte: elaborado pelo autor.

A alíquota de IR de 15% incidente sobre o lucro bruto das aplicações distribuídas na tabela 4, seguem as orientações da ANBIMA (Associação Brasileira das Entidades do Mercado Financeiro e de Capitais): “conforme o prazo da aplicação, de 22,5% (até 180 dias); 20% (de 181 dias a 360 dias); 17,5% (de 361 dias a 720 dias) ou 15% (acima de 720 dias)”, com exceções, como no caso, da poupança que não é tributada.

Retornando ao exemplo até agora utilizado, a aplicação inicial de R\$1000,00 feita pelo investidor alcançaria um lucro bruto e um consequente lucro líquido conforme os valores convencionados pela tabela 4, e que se encontram distribuídos de forma decrescente de acordo com a figura 3. E para se encontrar os índices de lucratividade propostos por de Paula (2014) para cada uma das aplicações sugeridas por esta pesquisa, tal fórmula será a correta?

$$\text{Lucratividade} = (\text{Lucro Líquido} / \text{Receita Bruta}) \times 100$$

Figura 3: Análise comparativa de forma decrescente de lucro bruto, IR e lucro líquido de cada uma das aplicações ao final do período de 15 anos.



Fonte: elaborado pelo autor.

Por exemplo, para o investimento em Ibovespa que obteve um lucro líquido de R\$905,01 (conforme tabela 4) e uma receita bruta de R\$2065,00 (conforme tabela 2), ao dividi-los e, após, multiplicar o novo valor por cem, tem-se o índice de lucratividade de 43,8%. Entretanto, este valor percentual está incorreto. Como estamos falando de um investimento, é fundamental descontar o aporte inicial para que se obtenha o retorno real da aplicação. Para tanto, o cálculo de lucratividade deve ser adaptado:

$$\text{Retorno real} = (\text{Lucro Líquido} / \text{Aporte Inicial}) \times 100$$

$$\text{Retorno real} = (905,01 / 1000,00) \times 100$$

$$\text{Retorno real} = 90,5\%$$

Obviamente que, neste caso específico de aporte único, esta fórmula foi adaptada de forma a simplificar o entendimento para o leitor leigo. No lugar do termo aporte inicial da equação, poderia ser considerado todos os aportes (recursos investidos) realizados pelo investidor ao longo do tempo até o resgate da aplicação. Ou seja, neste exemplo específico, a aplicação inicial de R\$1000,00 se transformou em um resgate de R\$ 2065,00. Deduzidos a inflação e o IR, a aplicação ofereceu um retorno líquido de R\$905,01 para o investidor, além de um índice de lucratividade (retorno real) de 90,5%.

Então, retomando a questão proposta pela pesquisa: “dentre os investimentos pesquisados, existe algum que seja mais rentável para o investidor físico?”, a resposta é sim. Entretanto, como salienta

Massaro (2015, p. 44): “existem inúmeras formas de se analisar investimentos, mas a mais comum delas é analisar sob a ótica da segurança, da liquidez e do retorno”. Desse modo, dependerá dos objetivos, da propensão a riscos e do horizonte de tempo de cada investidor. E todas essas considerações dependem de um adequado planejamento e educação financeiros conforme referenciados por Drucker (2010), Massaro (2015), Lima e Silva (2013) e Amorim (2016).

No entanto, é importante voltar a destacar que, embora a tabela 1 demonstre que a poupança tenha mantido certo nível de equilíbrio perante aos demais índices de inflação (IPCA e IGP-M), à exceção da taxa básica de juros SELIC, ao longo da maioria dos períodos de tempo analisados, ela pouco contribuiu para aumentar o valor do montante investido pelo poupador. Ou seja, a taxa de remuneração aplicada à poupança de 2010 para cá, pouco acrescentou em termos de retorno ao valor acumulado pelo poupador. Em outras palavras, o poupador deixou de obter melhores retornos, caso tivesse escolhido aplicar seus recursos em outras modalidades de investimentos para pessoa física.

Considerações finais

Esta pesquisa procurou demonstrar a importância de se exercer um adequado planejamento financeiro com foco em investir com inteligência. O objetivo de se investir com inteligência não se restringe a investir apenas em títulos com o maior retorno possível, mas investir naquilo que possibilite maior qualidade de vida pessoal e familiar. Desse modo, mais do que agir em decorrência do que diz o senso comum, o poupador ou pequeno investidor deve se servir do máximo de informações possíveis sobre finanças pessoais e sobre o mercado financeiro. Ele deve entender como a inflação e as taxas de juros incidem sobre o valor do seu dinheiro, de modo a se proteger dessas variáveis e aprender a lucrar com elas.

Evidentemente que esta pesquisa não encerra o assunto proposto. Há de se considerar fatores limitantes naturais, como tempo e espaço. De forma que as informações apresentadas por ela podem e devem gerar muito mais interpretações e aplicações práticas para estudos futuros. Portanto, embora esta pesquisa apresente algumas evidências com relação a retornos de investimentos, ela não deve ser utilizada como referência para investir nesse ou naquele ativo. Pois o sucesso financeiro não depende na quantidade de conhecimento que se tem sobre todas as variáveis que compõem o mercado de títulos, mas a falta de conhecimentos básicos sobre o assunto é certeza de dificuldades para poupar e, conseqüentemente, para investir com inteligência.

Referências

¹ AMORIM, Diego F. B. de. *O mercado de capitais e algumas de suas implicações*. Revista eletrônica Negócios e Carreiras, 03/02/2016. Disponível em: <http://negociosecarreiras.com.br/o-mercado-de-capitais-e-algumas-de-suas-implicacoes/> Acesso em 15/01/2017.

_____. *O papel do gestor como planejador e estrategista nas organizações atuais*. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília: RBPO, 2016. Volume 6, n2, p. 163 - 172.

² _____. *Porque planejar?*. João Pessoa: Administradores.com, 13/09/2016. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/academico/por-queplanejar/97518/> Acesso em 15/01/2017.

³ _____. *A importância da educação e do planejamento financeiro*. João Pessoa: Administradores.com, 27/09/2016. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/economia-e-financas/a-importancia-da-educacao-e-do-planejamento-financeiro/98077/> Acesso em 15/01/2017.

⁴ _____. *Ponto final: o planejamento é vital para as pessoas e para as Organizações*. João Pessoa: Administradores.com, 18/10/2016. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/academico/ponto-final-o-planejamento-e-vital-para-as-pessoas-e-para-as-organizacoes/98494/> Acesso em 15/01/2017.

ARANTES, Nélio. *Empresas válidas: como elas alcançam resultados superiores ao servirem a sociedade*. São Paulo: Évora, 2012.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS ENTIDADES DO MERCADO FINANCEIRO E DE CAPITAIS. *IMA - Índice de mercado ANBIMA*. 2ª edição. Rio de Janeiro: ANBIMA, 2010.

_____. *Imposto de renda - ativos e operações financeiras*. Disponível em: http://www.anbima.com.br/informe_legislacao/arqs/tabelaIR.pdf. Acesso em: 11/02/2017.

ASSOCIAÇÃO DE EDUCAÇÃO FINANCEIRA DO BRASIL. *Educação Financeira*. Disponível em: <http://www.aefbrasil.org.br/index.php/educacao-financeira/> Acesso em: 25/01/2017.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Caderno de educação financeira - gestão de finanças pessoais*. Brasília, DF: BCB, 2013.

BOM DIA BRASIL. *Brasileiros endividados já são quase 60 milhões*. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/01/numero-de-brasileiros-endividados-sobe-para-59-milhoes.html> Acesso em: 25/01/2017.

BRIGHAM, Eugene F.; EHRHARDT, Michael C. *Administração financeira: teoria e prática*. Tradução da 13ª edição norte-americana: Ez2translate. 2ª edição brasileira. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

BUENO, Rodrigo de L.; RANGEL, Armênio de S.; SANTOS, José Carlos de S. *Matemática financeira moderna*. São Paulo: Cengage Learning, 2011.

CARVALHO, Henrique. *Ilusão inflacionária - Como calcular a rentabilidade real de um investimento?* Website HC investimentos. Artigo publicado em 15/09/2010. Disponível em: <http://hcinvestimentos.com/2010/09/15/ilusao-inflacionaria-como-calcular-a-rentabilidade-real-de-um-investimento/#> Acesso em: 04/02/2017.

COMISSÃO DE VALORES MOBILIÁRIOS (CVM). *O mercado de valores mobiliários brasileiro*. 3ª edição. Rio de Janeiro: CVM, 2014.

DE PAULA, Gilles B. *Lucratividade e Rentabilidade – Você sabe a diferença e porque isto é importante?* Website da Treasy Planejamento e Consultoria. Artigo publicado em 25/04/2014. Disponível em: <https://www.treasy.com.br/blog/rentabilidade-x-lucratividade-voce-sabe-a-diferenca>. Acesso em: 05/02/2017.

DRUCKER, Peter F. *Gestão*. Tradução: Luis Reyes Gil. Rio de Janeiro: Agir, 2010.

GRAHAM, Benjamin. *O investidor inteligente*. Tradução: Lourdes Sette. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2015.

LADEIA, Bárbara. *Você é poupador ou investidor?* Website IG. Coluna Brasil econômico/meu bolso. Artigo publicado em 14/05/2014. Disponível em: <http://economia.ig.com.br/financas/meubolso/2014-05-24/voce-e-poupador-ou-investidor.html> Acesso em: 21/01/2017.

LAMEIRA, Valdir. *Negócios em bolsa de valores: estratégias para investimentos*. São Paulo: Alaúde Editorial, 2005.

LIMA E SILVA, Marineuza Barbosa. *Educação financeira para pessoa física*. Salvador: SEBRAE-BA, 2013.

MASSARO, André. *Como cuidar de suas finanças pessoais*. Brasília, DF: CFA, 2015.

PEREIRA, Glória Maria Garcia. *A energia do dinheiro: como fazer dinheiro e desfrutar dele*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

SANTOS, Franklin. *Orçamento pessoal*. 1ª edição. Joinville, SC: Clube de autores, 2011.

VASCONCELLOS, Marco Antonio S. de; GARCIA, Manuel E. *Fundamentos de economia*. 3ª edição. São Paulo: Saraiva, 2008.

WAWRZENIAK, Diego. *Como calcular a rentabilidade do investimento?* Website Bússola do Investidor. Coluna Investimentos. Artigo publicado em 25/08/2015. Disponível em: <http://blog.bussoladoinvestidor.com.br/como-calcular-a-rentabilidade-do-investimento/> Acesso em: 04/02/2017.

Planejamento Estratégico? Ele tem sido capaz de assegurar o sucesso das organizações?



Luiz Aires M. Cerqueira luiz.cerqueira9@gmail.com

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil.

Não há dúvidas que existem inúmeras obras de qualidade sobre planejamento estratégico e inúmeros autores de renome. A grande maioria trata dos mesmos conceitos e sobre isso existe um consenso. Entretanto o mesmo não ocorre em termos da dinâmica do Planejamento. Existem divergências na forma de promover a conexão entre os diversos elementos estratégicos e que serão responsáveis pelas diversas relações de causalidade.

Diversas são as razões e os ganhos que justificam a elaboração de um Planejamento Estratégico.

O primeiro deles é propiciar o exercício do Pensamento Estratégico na organização, respondendo a questões relevantes tais como: quais os nossos valores, as nossas competências, o que fazemos, para quem e com que finalidade, o que pretendemos alcançar em um determinado horizonte de tempo, estabelecer uma estratégia para tal e por fim criar um foco e alinhar a organização. Isso permite que seja estabelecido um claro entendimento por parte de todos atores da organização dos rumos que a ela deve tomar.

O Planejamento Estratégico permite que conheçamos o negócio como um todo. Não somente o negócio de nossa organização, mas o dos nossos principais *Stakeholders* ou Atores, bem como dos beneficiários finais. E esse entendimento é muito importante para ficar claro que a nossa Proposta de Valor seja aderente às necessidades, ao querer ou aos desejos dos *Stakeholders*.

Mas então, qual a minha narrativa? O que tenho para compartilhar com vocês?

A minha contribuição sobre esse tema é no sentido de alertar que diferentes formas de agrupamento dos elementos estratégicos: Valores, Missão, Visão, Temas Estratégicos e Objetivos Estratégicos, conduzem a resultados diversos no processo de gestão, inclusive com o risco de transformar o Planejamento Estratégico em um Planejamento Operacional.

As razões pelas quais o encadeamento dos elementos estratégicos é importante são inúmeras. A primeira é entender que, juntamente com as competências, é preciso identificar o que os *Stakeholders* envolvidos esperam da organização. Esse é o ponto de partida para a elaboração do Mapa de *Stakeholders* (diagrama contextual) em primeiro e segundo nível e a elaboração da Cadeia de Valor de *Stakeholders* Adaptada para o setor público. Esse referencial permite que seja realizada uma avaliação de cenários e Pontos Fortes, Fracos, Ameaças e Oportunidades para orientar o Posicionamento e Diferenciação da organização, bem como estabelecer a Proposta de Valor de *Stakeholders* da organização.

Em segundo lugar, se ao invés de focalizarmos as necessidades dos Atores nos voltamos para os interesses da própria organização, estaremos construindo um Planejamento Operacional, onde ao invés de estarmos agregando valor público para a sociedade, estaremos aperfeiçoando processos da própria organização, bem como impondo aos *Stakeholders* os produtos que temos para entregar.

Para ilustrar o que foi dito, encontramos na literatura diferentes propostas de encadeamento dos elementos estratégicos, tais como:

- a. Cenários, S.W.O.T., Valores, Missão, Visão, Objetivos;
- b. Valores, Mapa de *Stakeholders* (Atores), Missão, Cadeia de Valores de *Stakeholders* (Atores), Cenários, S.W.O.T, Visão, Temas e Objetivos;
- c. Missão, Visão, Valores, SW.O.T., Objetivos; e
- d. Outras composições.

Essas alternativas nos levam a diferentes resultados. Caso o Mapa de *Stakeholders*, o dos beneficiários finais e as respectivas Cadeia de Valores não sejam tratados de forma preliminar, as demandas das Partes Interessadas não estarão refletidas na Visão, nos Temas Estratégicos e nem na Estratégia.

Diante do exposto, a opção “b” se destaca das demais por possibilitar o conhecimento do negócio dos Stakeholders e dos beneficiários finais, por meio lógica de construção que ora propomos:

- a. Construção de valores da organização;
- b. Mapeamento dos Atores envolvidos com a organização;

- c. Priorização por grau de poder e interesse;
- d. Construção da Cadeia de Valor de Porter para cada Ator, adaptada para o setor público;
- e. Avaliação do impacto dos Cenários em relação às demandas dos Atores;
- f. Análise dos fatores internos: Pontos Fortes, Pontos Fracos e externos: Ameaças e Oportunidades para o atendimento das demandas dos Atores;
- g. Mapeamento das providencias necessárias para atender os itens “d”, “e” e “f”;
- h. Declaração da Missão, envolvendo síntese das competências (o que fazemos?), síntese de valores (como fazemos?), atores (para quem fazemos?) e impacto (fazemos com que finalidade?). Fica evidente a importância dos Valores e Atores da organização definidos e identificados.
- i. Declaração da Visão, voltada para os Atores, levando em consideração as competências da organização e as demandas dos Atores;
- j. Especificação dos Temas Estratégicos, no corpo ou não da Visão;
- k. Dimensão *Stakeholders* – Proposta de Valor alinhada com a Cadeia de Valor de Porter Adaptada ao Setor Público;
- l. Dimensão Processos Internos – Criação de Valor; e
- m. Dimensão Aprendizado e Crescimento – Capacidade de Pessoal, Tecnológica e Organizacional, aderentes às dimensões de *Stakeholders* e de Processos Internos.

No meu entendimento, trata-se de uma excelente proposta para o desenvolvimento do Planejamento Estratégico, um modelo bastante coeso e robusto que leva em consideração o negócio dos *Stakeholders* e dos beneficiários finais. Permite analisar as falhas porventura existentes nos Planejamentos Estratégicos ou Planejamentos Operacionais das diversas organizações da Administração Pública.

E então, por que razão o Planejamento Estratégico e conseqüentemente a Gestão Estratégica não têm conseguido ser mecanismos eficientes no alcance de resultados nas Organizações Públicas?

Muitas são as justificativas apresentadas pelas organizações:

1. A elaboração e gestão do planejamento estratégico nas organizações não agregam valor, uma vez que exigem muito esforço, tempo e utilização de recursos, não conseguindo obter resultados superiores aos que já estão sendo conseguidos.

- b. Diante da experiência acumulada ao longo dos anos, a administração da organização sabe o que deseja e como obter os resultados, não justificando a implantação de processos de Planejamento e Gestão Estratégica.
- c. As organizações e o país devem estar focalizados no Planejamento Econômico, pois somente ele poderá impactar os programas sociais, de infraestrutura e o nível de emprego.
- d. A direção das organizações não dispõe de tempo para suportar o seu Planejamento e a Gestão Estratégica, uma vez que está muito envolvida com os assuntos importantes da organização

Se, por um lado, essas são as justificativas alegadas, por outro, quais são as reais razões?

- a. Não existe comprometimento dos servidores com a Gestão Estratégica nas fases de discussão interna, comunicação, monitoramento e ações corretivas;
- b. Inexistência de um patrocínio adequado por parte do corpo diretor das organizações, que assegure e a excelência na elaboração do Plano, quanto a sua adequada gestão.
- c. Cultura organizacional reativa a mudanças;
- d. Carência de um plano de carreira adequado; e
- e. Inexistência de um processo meritório para a ocupação dos cargos gerenciais.

Você concorda com essas justificativas?

Infelizmente o problema aparenta ser maior do que parece. Tenho observado que em grande parte das organizações que dispõem de Planos Estratégicos existem muitos equívocos conceituais:

- a. Missão confundida com Visão;
- b. Visão confundida com Missão;
- c. Temas Estratégicos sem relação com a Visão;
- d. Proposta de Valor desvinculada das necessidades dos Stakeholders e se propondo a agregar valor para a sociedade por meio de produtos ou serviços de iniciativa da própria organização;
- e. Cenários e S.W.O.T. construídos tomando a realidade da organização como referências;
- f. Cenários e S.W.O.T. construídos após a definição da Visão; e

g. Omissão quanto ao desenvolvimento da Cadeia de Porter dos Stakeholders e Beneficiários.

Se a Missão é confundida com a Visão, os impactos sobre a estratégia são evidentes. Caso os Temas Estratégicos não tenham relação com a Visão, o prejuízo será sentido na dimensão de Processos Internos – Criação de Valor para os Atores, trazendo prejuízos para o alcance de resultados adequados.

Por fim, e o que considero o mais importante, a não existência de um Diagrama Contextual (Mapa de Atores), inclusive incluindo os beneficiários finais, com a respectiva priorização em função do Poder de influenciar ou do grau de Interesse no Processo, a inexistência de uma Cadeia de Valores de Porter adaptada para o setor público e, conseqüentemente, o desconhecimento dos negócios e as reais necessidades na construção de valor público, comprometem o planejamento como um todo.

Concluindo, não havendo esse cuidado no estudo dos Atores, a construção de cenários e a análise S.W.O.T. é feita de forma bastante genérica, não permitindo aperfeiçoar a utilização de recursos e minimizar os riscos identificados.

Caso a estratégia esteja ancorada no *Balanced Scorecard - BSC*, a dimensão dos *Stakeholders* fica prejudicada uma vez que a Proposta de Valor de *Stakeholders* é na verdade uma Proposta de Valor da Organização, comprometendo assim a construção dos demais objetivos estratégicos.

Fiquei muito surpreso, quando da leitura do livro “The Execution Premium”, de David Kaplan e David Norton, no qual é apresentado um Estudo de Caso em Temas Estratégicos no Setor Público: o Mapa Estratégico para o desenvolvimento do Brasil, onde o empresário Jorge Gerdau, Presidente do Conselho de Administração do Grupo Gerdau, em conversa com o então Presidente da Confederação Nacional da Indústria, Armando Monteiro, sobre as perspectivas de longo prazo do Brasil e o papel do Setor Privado, sugeriu o uso do *Balanced Scorecard* para a construção de uma agenda de crescimento. Eles tinham por finalidade reverter o mau desempenho do PIB brasileiro por décadas. Pergunto, esse espaço não deveria ser, ao menos, partilhado pela Administração Pública brasileira?

Infelizmente, não acredito que possam surgir melhorias no curto prazo, uma vez que as organizações ainda não entenderam a importância desse assunto. Não sei qual a situação da sua organização. Não vejo perspectiva no curto prazo para que a Administração Pública consiga atender os requisitos necessários para um Planejamento Estratégico robusto.

Pretendo concluir com as seguintes mensagens:

- se a Administração repete sua forma de atuar, não há por que acreditar que possa atingir resultados diferentes;
- se não sabemos com exatidão qual o nosso negócio e nem o dos atores envolvidos, como produzir um planejamento estratégico robusto? De que forma serão atingidos resultados por meio da gestão estratégica?

A atual crise do capitalismo, os aspectos políticos da austeridade e seus reflexos no Brasil

Gustavo Souto de Noronha noronha.gustavo@gmail.com

Economista. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Rio de Janeiro, Brasil

Socialismo ou barbárie, o pano de fundo

Oito bilionários possuem tanta riqueza quanto 3,6 bilhões de pessoas no planeta. O 1% mais rico possui mais riqueza que os outros 99%. Nos próximos 20 anos, 500 pessoas passarão mais de US\$ 2,1 trilhões para seus herdeiros, mais que o PIB da Índia com seus 1,2 bilhão de habitantes. Enquanto a renda dos 10% mais pobres aumentou cerca de US\$ 65 entre 1988 e 2011, do 1% mais rico cresceu cerca de US\$ 11.800, 182 vezes mais. Um diretor executivo de qualquer uma das 100 companhias com maior valor de mercado da Bolsa de Londres ganha o mesmo em um ano que 10.000 pessoas que trabalham em fábricas de vestuário em Bangladesh. Uma pesquisa recente realizada pelo economista Thomas Piketty nos Estados Unidos revela que, nos últimos 30 anos, a renda dos 50% mais pobres permaneceu inalterada em face de um aumento de 300% do 1% mais rico. O homem mais rico do Vietnã ganha mais em um dia do que a pessoa mais pobre ganha em dez anos. (OXFAM, 2017)

Piketty (2014) demonstra através de séries históricas seculares que a desigualdade é inerente ao capitalismo. Com base em pressupostos plausíveis (que os ricos poupem o suficiente) a proporção entre riqueza herdada e renda (ou salários) continuará a crescer desde que a taxa média de retorno do capital exceda a taxa de crescimento da economia como um todo. Ele sustenta que esse é o padrão histórico, exceto durante a primeira metade do Século XX, quando tivemos duas guerras mundiais e a revolução russa. Deste modo, vivemos num modelo no qual a desigualdade crescerá a níveis nunca antes vividos. Os argumentos de Piketty reforçam o questionamento de que os modelos neoclássicos tendem a desconsiderar a alocação inicial dos fatores. Ou seja, se começamos desiguais, seremos cada vez mais desiguais.

Os atuais padrões de consumo da humanidade são insustentáveis. Anualmente, cerca de um terço de toda a produção mundial de alimentos (1,3 bilhão de toneladas com valor estimado de US\$ 1

trilhão) é desperdiçada. A degradação das terras, o declínio da fertilidade do solo, o uso insustentável da água, a pesca predatória e a degradação do ambiente marinho estão deteriorando a capacidade de atendimento da oferta de alimentos baseada no uso dos recursos naturais. Para uma população de 9,6 bilhões de pessoas em 2050 seriam necessários mais três planetas para garantir a provisão de recursos naturais para manter o atual estilo de vida, com todas suas disparidades. Menos de 3% das reservas de água do mundo é potável, dos quais 2,5% encontra-se congelada nas regiões ártica, antártica e em geleiras, ainda assim a humanidade polui as fontes de recursos hídricos mais rapidamente que a capacidade natural de recuperação de rios e lagos. Ao mesmo tempo que o uso excessivo de água contribui para a escassez hídrica, um bilhão de pessoas não tem acesso à água potável. O consumo energético nos países da OCDE crescerá 35% até 2020 e, apesar dos ganhos tecnológicos que tem promovido ganhos de eficiência, apenas um quinto da energia utilizada no mundo em 2013 foi de fontes renováveis (UNITED NATIONS, 2015). Os Estados Unidos, com menos de 5% da população mundial, consome um quarto das reservas globais de combustíveis fósseis – 25% do carvão mineral, 26% do petróleo e 27% do gás natural (Worldwatch Institute, 2011).

A vida da nossa espécie encontra-se ameaçada. Os impactos das atividades humanas influem no equilíbrio ecológico que permite a sobrevivência da espécie humana. Ou seja, não devemos ser ecologistas apenas por querer preservar o mico-leão-dourado, o urso panda, a baraúna ou o pau-brasil, mas principalmente pelo instinto de autopreservação da espécie.

Dito isto, lembramos que o capital vai sempre criar necessidades irrelevantes. Devemos sempre lembrar que na atual lógica os produtos vão se tornando rapidamente obsoletos e nos vemos obrigados a consumir para nós não ficarmos obsoletos. A cada ano lança-se um novo aparelho de telefonia móvel e, mesmo com o anterior funcionando perfeitamente, as pessoas sentem-se impelidas ao consumo e compram os modelos de última geração.

É exatamente o modo de produção que permite o atual padrão de consumo que devasta nossas florestas e seca nossos rios, enfim, tem destruído o planeta e seus recursos naturais. Compromete assim o ciclo de chuvas, fertilidade do solo e, por consequência, a própria produção de alimentos para a população. As terras agriculturáveis vão se esgotando no atual modo de produzir e seu avanço sobre as florestas nas fronteiras agrícolas, ainda que alguém concorde que possa aumentar a produção de alimentos no curto prazo, não se sustenta no longo prazo. O próprio padrão de produção agrícola hoje esgota o solo com suas monoculturas e envenena a terra, a água e os alimentos que consumimos.

Friedrich Engels (*apud* Rosa de Luxemburgo, 2009) nos ensinou algo que, se podia não estar claro à época, hoje é límpido: “*A sociedade burguesa se encontra diante de um dilema: ou avanço para o socialismo ou recaída na barbárie.*” Vivemos tempos difíceis, tempos de crise financeira, que na verdade vem se mostrando uma das mais profundas e resilientes crises econômicas do capitalismo, cujo futuro é imprevisível.

Não nos parece possível uma saída da crise sem a reversão do modo de ser da sociedade capitalista, o crescimento econômico como equação linear não resolve. Mas a crise não é apenas econômica, é alimentar, energética e ecológica. É uma crise do atual sistema político e econômico.

Não por outra razão que o dilema socialismo ou barbárie, de fundamental importância para qualquer discussão política desde o século XIX, está mais atual que nunca. O padrão de produção, distribuição, acumulação e consumo hoje existente nas nações europeias e americanas do norte não é reproduzível para o conjunto das pessoas do mundo.

Vivenciamos uma crise ecológica sem precedentes e, mais uma vez, precisamos voltar aos clássicos e atentar ao que Marx já colocou em O Capital:

Com a preponderância sempre crescente da população urbana que amontoa em grandes centros, a produção capitalista acumula, por um lado, a força motriz histórica da sociedade, mas perturba, por outro lado, o metabolismo entre homem e terra, isto é, o retorno dos componentes da terra consumidos pelo homem, (...), à terra, [perturba] portanto a eterna condição natural da fertilidade do solo. (...) E cada progresso da agricultura capitalista não é só um progresso na arte de saquear o trabalhador, mas ao mesmo tempo na arte de saquear o solo, pois cada progresso no aumento da fertilidade por certo período é simultaneamente um progresso na ruína das fontes permanentes dessa fertilidade. (MARX, 1996: p. 132 e 133)

Para evitar a barbárie, que, aliás, já se abate em várias partes do mundo, há que se agregar a defesa do planeta como parte indissociável da luta pelo socialismo. As crises econômica, energética, alimentar e ecológica decorrem do insustentável padrão de consumo imposto pelo capitalismo.

O mundo em desencanto

Desde a queda da União Soviética, o capitalismo liberal triunfava solitário. Se antes, com a sombra do socialismo real, eram necessárias concessões na forma de um estado do Bem-Estar Social e da macroeconomia Keynesiana, removida esta ameaça, pode o neoliberalismo triunfar. Até que diante da crise de 2008, todas as certezas econômicas foram removidas porque estas ideias se sustentavam em mentiras.

Até então, todos aqueles que criticavam as verdades estabelecidas no paradigma dominante na macroeconomia eram vistos com bastante desconfiança. Desde então sucessivas autocríticas têm sido feitas por economistas do chamado *mainstream* econômico. A mais notável veio de Paul Romer, economista referenciado do campo conservador que argumenta que a falta de espírito científico dos economistas fez com que um macroeconomista médio de hoje saiba menos que seu equivalente de trinta anos atrás.

Romer (2016) coloca neste texto algumas questões que deveriam nos fazer refletir. O problema não seria o fato de os macroeconomistas dizerem coisas inconsistentes com os fatos. O verdadeiro

problema seria que outros economistas não se importariam de os macroeconomistas não se preocuparem com os fatos. Nas palavras de Romer, em tradução livre: “uma tolerância indiferente ao erro óbvio é ainda mais corrosiva para a ciência do que a defesa comprometida do erro”.

Ele prossegue afirmando que a ciência e o espírito da iluminação são as realizações humanas mais importantes e que importam mais do que os sentimentos de qualquer um de nós. Romer (2016, p. 22) coloca, mais uma vez em tradução livre:

Você não pode compartilhar meu compromisso com a ciência, mas pergunte a si mesmo: Você quer que seu filho seja tratado por um médico mais comprometido com seu amigo antivacinação e seu outro amigo homeopata do que com a ciência médica? Se não, por que você deve esperar que as pessoas que querem respostas continuem prestando atenção aos economistas depois de aprenderem que estamos mais comprometidos com os amigos do que com os fatos?

O que Romer não aborda é justamente a questão ideológica por trás da defesa de determinados conceitos teóricos. Talvez, o posicionamento que ele critica em diversos de seus amigos e que estes não veem em outros amigos seja porque estão contaminados por certas crenças. Dos resultados da gestão de política econômica sempre há ganhadores e perdedores, a grande mentira que nos contam é que seria uma decisão técnica, não é, é política.

De forma simplificada, não estaria errado afirmar que o debate econômico nas sociedades atuais se concentra entre uma maior ou menor intervenção do Estado na economia. Há ainda a subjacente discussão sobre a construção de um estado de bem-estar social com um sistema de seguridade social que proteja a população do desemprego e da perda da capacidade de trabalho (por doença ou velhice). As diversas sociedades se organizam em sistemas políticos que pendem entre uma ou outra opção, podendo variar conforme o tempo.

Um dos grandes paradigmas para o estabelecimento efetivo de uma sociedade onde o Estado garanta o bem-estar social sempre foi sua capacidade de financiar o sistema de seguridade e garantir serviços públicos básicos como saúde e educação. Uma controvérsia retórica muito bem alimentada pela direita liberal através do mantra de que o “o governo não pode gastar mais do que arrecada”.

Kalecki (2015) afirmou na abertura de seu “Aspectos Políticos do Pleno Emprego” que uma maioria consolidada dos economistas já seria da opinião de que, mesmo em um sistema capitalista, o pleno emprego poderia ser assegurado por um programa de gastos do governo, desde que houvesse um plano adequado para empregar toda a força de trabalho existente, e desde que a oferta de matérias-primas estrangeiras necessárias pudesse ser obtida em troca de exportações. Excetuando aqueles economistas que ingressaram no sacerdócio do Deus Mercado, Kalecki continua correto.

No mesmo texto, Kalecki continua e coloca que apesar da maioria dos economistas concordarem que o pleno emprego poderia ser alcançado pelos gastos do governo, não teria sido este o caso, mesmo

no passado recente. Kalecki (2015) menciona como opositores da doutrina do pleno emprego “prominentes e autointitulados ‘especialistas econômicos’ estreitamente ligados à banca e à indústria”. Torna-se evidente, portanto, que as razões de natureza política prevalecem na defesa de políticas de austeridade pelo mundo. Kalecki apresenta três razões de ordem política para que os governos não atuem na direção do pleno emprego.

Primeiro, a argumentação de que num sistema de livre mercado o nível de emprego depende sobretudo da confiança dos agentes. “Isso dá aos capitalistas”, segundo Kalecki (2015), “um poderoso controle indireto sobre a política governamental: tudo o que pode abalar o estado de confiança deve ser evitado porque isso causaria uma crise econômica”. Deste modo, a doutrina que hoje conhecemos como da responsabilidade fiscal (segundo seus autores) ou austericídio (de acordo com os críticos) tem a função de garantir que o nível de emprego dependa do estado de confiança de forma a manter o Estado refém dos capitalistas.

A segunda razão das oposições políticas advém da direção do gasto público. Primeiro, se o investimento público ocorre em qualquer direção onde o capital possa competir com o Estado ele não será bem-vindo, ou, na melhor das hipóteses, será aceito de forma precária. Um sistema público de saúde eficiente e funcional elimina, por exemplo, o mercado de planos de saúde, o mesmo se aplica a educação pública em contraponto ao ensino privado ou a existência de empresas estatais que concorrem (ou monopolizam) nos mais diversos mercados.

Ainda na direção do dispêndio público, mesmo os subsídios ao consumo de massa (transferências às famílias, subsídios à bens de primeira necessidade, etc.) não são bem vistos. Mesmo não embarcando em qualquer tipo de empreendimento e ainda aumentando o lucro das empresas, Kalecki nos alerta que a oposição a este tipo de gasto costuma ser mais violenta que ao investimento público pois neste caso, está em jogo um dos princípios morais basilares do sistema capitalista, “você deve ganhar o seu pão com seu suor”.

Por fim, a terceira e última razão para os capitalistas se oporem a qualquer política de pleno emprego são as eventuais mudanças políticas e sociais dele decorrentes. O natural empoderamento da classe trabalhadora num regime onde a demissão não teria mais o seu caráter disciplinador. O poder de barganha e a consciência de classe do trabalhador aumentariam, seriam naturais o aumento das greves e do tensionamento político. Ainda que com maiores rendimentos, Kalecki (2015) nos coloca que

a “disciplina nas fábricas” e a “estabilidade política” são mais apreciadas do que os lucros pelos líderes empresariais. Seu instinto de classe lhes diz que um pleno emprego duradouro é inaceitável a partir do seu ponto de vista, e que o desemprego é uma parte integrante do sistema capitalista “normal”.

Em outras palavras, é preciso desemprego para colocar a classe trabalhadora no seu devido lugar.

Kalecki continua lembrando que somente os fascismos podem remover as objeções do capital ao pleno emprego. A confiança se garante porque no fascismo não há próximo governo (ainda que eventualmente haja simulacros de sucessão entre as elites), os gastos públicos se concentrariam na indústria bélica (poderíamos atualizar para os setores de grande interesse do capital) e a repressão garante a “disciplina nas fábricas” e a “estabilidade política”.

Caso se mantenha por um longo período um governo que busque o pleno emprego, certamente haverá uma aliança entre a indústria e banca para desmontar este tipo de política. Kalecki profetiza que “há de se encontrar mais de um economista para declarar que a situação era manifestamente frágil”. Este conjunto de forças necessariamente induziria uma guinada rumo a uma política ortodoxa para reduzir os déficits orçamentários. Somente na recessão subsequente os gastos governamentais voltariam a ser aceitos.

Kalecki conclui seu texto dizendo que: “Se o capitalismo puder se ajustar ao pleno emprego, uma reforma fundamental terá sido incorporada nele. Caso contrário, se mostrará um sistema ultrapassado que deverá ser descartado”.

As digressões dele foram feitas numa palestra dada à Sociedade Marshall, em Cambridge, na primavera de 1942. A história nos mostrou que o capitalismo não apenas não incorporou o pleno emprego como direcionador das políticas econômicas, como também vem se constituindo num sistema devastador para todo planeta.

Assim, retomamos ao fim da União Soviética, que coloca como estratégia única no campo da esquerda a realização de pequenos ajustes na economia de mercado de forma a remediar o caráter devastador do capitalismo. Sem o contraponto do bloco comunista não haveria razão para as concessões do capital referentes ao Estado do Bem-Estar Social e a intervenção econômica de inspiração keynesiana. O reformismo na esquerda francesa e espanhola já apresentava a experiência do social liberalismo com Mitterrand e Felipe González antes mesmo do colapso soviético. Começava-se assim o melhorismo como agenda central no campo da esquerda, colocando tanto reformistas como revolucionários no mesmo espectro *radical* da política.

“Tudo que era tido como sólido e estável se desmancha no ar, tudo quanto era sagrado é profanado, e os homens são obrigados, enfim, a encarar de frente, sem ilusões, suas condições de existência e sua relação recíproca” (MARX e ENGELS, 1998, p. 55). A crise de 2008 desmancha no ar as sólidas análises das agências de classificação de risco e desmistifica a utopia neoliberal. Não há mais a ameaça comunista, mas o capitalismo fica nu.

Ainda assim, os governos, à direita e à esquerda, seguem pacotes de austeridade em busca a atender o pagamento cada vez mais insustentável das dívidas públicas. Entretanto, o estudo de Reinhart e Rogoff (2010a e 2010b) que sustentava a retórica dos limites do endividamento público e seus

impactos no crescimento econômico demonstrou-se um dos grandes erros da economia moderna (CASSIDY, 2013; HERDON et alli, 2013; O'BRIEN, 2013).

O resultado foi, em escalas diferentes nos distintos países, o afloramento de crises de hegemonia no sentido gramsciano, na qual as classes sociais se dissociaram dos partidos que as representavam, não mais se sentiam representadas por aqueles que deveriam ser seus representantes. Neste quadro,

a classe dominante perdeu seu consenso, isto é, não é “dirigente”, mas apenas “dominante”, exercendo apenas a força coercitiva, isto significa exatamente que as grandes massas se separaram de suas ideologias tradicionais e não mais creem no que costumavam crer anteriormente, etc. A crise consiste precisamente no fato de que o velho está morrendo e o novo ainda não pode nascer. Nesse interregno, uma grande variedade de sintomas mórbidos aparece. (Gramsci, 1971: 275-276).

O socialismo ressurgue, a distopia fascista também

O fracasso neoliberal traz junto a descrença na política dele decorrente. O pacote do Estado mínimo poderia ser atribuído tanto a partidos no amplo espectro político da centro-esquerda à centro-direita. Este quadro leva às populações a soluções cada vez mais radicais e, eventualmente, novas decepções. Um caso exemplar foi a estrondosa vitória do Syriza na Grécia, seguida pelo rotundo não no referendo sobre o acordo da Troika e encerrada na capitulação da Coligação da Esquerda Radical ao pacote de austeridade. A repercussão internacional trouxe para parte da esquerda a percepção de que não haveria saída.

Entretanto, a renovação da liderança do Partido Trabalhista inglês com Jeremy Corbin e a ascensão de Bernie Sanders no Partido Democrata nos EUA recolocam na ordem do dia a discussão do socialismo. Há outros sinais. As prévias do Partido Socialista na França escolheram Benoit Hamon como seu candidato presidencial, as posições de Hanon estão mais próximas da esquerda radical liderada por Jean-Luc Mélenchon do que das demais alas de seu próprio partido que anda em descrédito. Portugal hoje está sob o governo de uma aliança de partidos da esquerda e da centro-esquerda.

O ressurgir do espantalho do socialismo nos faz lembrar das palavras de Bertolt Brecht, “não há nada mais parecido a um fascista do que um burguês assustado”. Há um crescimento registrado por diversos analistas da extrema-direita na Europa. Para ficar em alguns exemplos: o Brexit, apesar de apoios pontuais de grupos de esquerda, foi liderado pelo partido xenófobo UKIP; a França vê a figura de Marine Le Pen liderar as pesquisas presidenciais; e a Áustria viveu uma apertada vitória do candidato ecologista, Alexander Van der Bellen, com 53,6% dos votos contra 46,4% de Hofer, o candidato da extrema-direita. O cenário é tão assustador que levou o Papa Francisco a traçar paralelos entre o populismo na Europa e a ascensão de Hitler (DEUTSCHE WELLE, 2017).

Não fosse suficientemente aterrador o cenário, Donald Trump, com seu discurso muito semelhante a tudo que foi documentado sobre o fascismo, não apenas foi eleito presidente dos EUA como seu governo inicia com uma postura racista e bélica tal qual o líder nazista. Steve Bannon, ideólogo e um dos principais assessores do presidente estadunidense, já anuncia como inevitável um conflito armado com a China (THE GUARDIAN, 2017). Bannon, aliás, mostra-se uma figura no mínimo controversa e que tem entre suas referências um dos inspiradores do fascismo na Itália, Julius Evola (HOROWITZ, 2017). Nem mesmo o Estado Islâmico, que é apontado pela grande mídia como a grande ameaça civilizatória ao ocidente tem crescido tão rápido nas redes sociais quanto os movimentos supremacistas brancos de acordo com um estudo do Programa sobre Extremismos da Universidade George Washington (BERGER, 2016).

O ressurgimento da ameaça fascista, nos remete ao pesquisador Robert Paxton (1998), que apresenta os cinco estágios para ascensão do fascismo. Numa ampla análise de como o fascismo ascende, Paxton nos recomenda três questionamentos que devemos fazer sobre os movimentos neo ou protofascistas. Se respondidos positivamente, significaria que estes movimentos estariam a superar um estágio nos quais se tornaria impossível detê-los:

1. Eles estão se tornando enraizados em partidos que representam grandes interesses e sentimentos e conseguem ampla influência na cena política?
2. O sistema econômico e constitucional está num estado de bloqueio aparentemente insolúvel pelas autoridades existentes?
3. Uma rápida mobilização política está ameaçando sair do controle das elites tradicionais ao ponto que elas busquem ajuda para manter a ordem?

Se na segunda guerra mundial, o fascismo foi derrotado por uma coligação de potências mesmo após sua bem-sucedida ascensão na Alemanha e na Itália, o cenário atual parece muito mais complicado. Não apenas estamos diante da ascensão do fascismo na única superpotência do mundo, como a aproximação com a Rússia coloca o antigo rival e dono do segundo maior arsenal nuclear do mundo como aliado estratégico dos EUA. As perspectivas, no que depender do tabuleiro geopolítico, não são das mais alvissareiras.

Melhorismo no Brasil, as reformas que não vieram

Houve um tempo que o debate central na esquerda girava entre reforma e revolução. As circunstâncias mudaram a tal ponto que hoje reformistas e revolucionários encontram-se lado a lado, pois diversos setores da esquerda abandonaram até mesmo o reformismo em prol do melhorismo. Me-

lhorismo este que começou a se consolidar na esquerda com os governos de François Mitterrand na França e Felipe Gonzalez na Espanha e acabou por se transformar em corrente hegemônica com o colapso soviético. Hoje, ser reformista, defender reformas radicais no sistema capitalista, parece até uma postura profundamente revolucionária.

A Constituição Brasileira de 1988, apesar de não ser revolucionária, incorpora importantes pontos de reforma e que contrapõem a lógica de mercado prevalecente nas sociedades capitalistas e que visam construir uma sociedade mais justa e fraterna. Mesmo não tendo saído do papel em muitos dos seus aspectos mais relevantes, o texto constitucional têm sido alvo de sistemáticos ataques da direita apenas pelas possibilidades que ele abre.

A chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo abriu a perspectiva de implementação efetiva de muitos dos direitos previstos na Constituição. Ainda que muitos pontos tenham avançado no período da gestão petista, não custa recordar que uma das primeiras medidas anunciadas ainda no início do primeiro governo Lula foi uma reforma da previdência que resultou no racha que deu origem ao Partido Socialismo e Liberdade, principal partido de oposição à esquerda dos governos petistas.

Importante destacar que não se passa um ano no Brasil em que a seguridade social não sofra ataques. Sob o falso argumento do déficit da previdência (FAGNANI, 2015; GENTIL, 2006) foram feitas diversas reformas no sistema da previdência desde a promulgação da Constituição (QUEIROZ, 2016). Antes mesmo que os efeitos das últimas alterações sejam sentidos pelos trabalhadores, o governo Temer encaminhou mais uma proposta de reforma (SIMÃO, 2016). Apesar de todas as críticas feitas por muitos setores petistas, a adesão do partido ao melhorismo foi de tal ordem que, sob o pretexto de se manter as conquistas melhoristas dos últimos anos, uma possível reforma foi pautada logo no início do segundo Governo Dilma. O ex-ministro da fazenda, Joaquim Levy, anunciava uma nova reforma da previdência como “essencial” para dar suporte ao ajuste fiscal (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2015).

O melhorismo dos governos do PT propiciou um salto de qualidade nas condições de vida dos trabalhadores do Brasil. Entre as diversas políticas sociais do período petista, damos destaque ao aumento real do salário-mínimo com importantes impactos na redução das desigualdades e na manutenção da atividade econômica (DIEESE, 2015). Entretanto, se essa melhora na vida das pessoas permanece sob constante ameaça por desajustes na condução da macroeconomia ou por uma possível vitória da oposição de direita é porque as reformas que interessam à classe trabalhadora não foram feitas.

Discutiu-se, principalmente no segundo e breve governo Dilma, o saneamento das contas públicas. Entretanto, a presidenta vetou a auditoria da dívida pública (ainda que pouco relevante do ponto de vista econômico, fundamental na perspectiva política) e não adotou qualquer iniciativa de reforma tributária que buscasse a tributação sobre lucro, grandes fortunas, patrimônio e herança.

Do lado das despesas correntes do governo federal, não houve reversão no período petista da gestão da política monetária e o pagamento de juros e encargos da dívida seguiram consumindo um orçamento maior que saúde, educação, assistência social, infraestrutura, defesa e política agrária.

Um dos grandes avanços do governo do PT foi o aumento expressivo do número de instituições federais de ensino técnico e superior. Por outro lado, apesar da importante expansão do ensino superior público, houve um crescimento ainda maior do ensino privado amparado no FIES e PROUNI que fortaleceram uma visão mercadológica do ensino.

Os avanços tecnológicos permitem tranquilamente uma jornada de 30 horas semanais com efeitos positivos inclusive no nível de emprego. Entretanto, mesmo quando o país esteve próximo ao pleno emprego, não houve propostas de avanços nos direitos trabalhistas como redução da jornada de trabalho. A pauta que poderia ter sido uma ofensiva da classe trabalhadora no período de Lula e Dilma, transformou-se numa luta de resistência após o golpe com as propostas de retiradas de direitos aventadas pelo governo Temer.

Junho de 2013 deixou clara a necessidade de se colocar no debate a reforma urbana. A Copa do Mundo e os Jogos Olímpicos, cujo legado poderia ter catalisado esta discussão, não apenas foram oportunidades desperdiçadas, como também serviram de oportunidade para uma gentrificação tanto do futebol quanto dos espaços urbanos.

É preciso reconhecer que o Minha Casa, Minha Vida foi um dos maiores programas habitacionais do mundo. Todavia, o crescimento de movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST) demonstra que o déficit habitacional está longe de ser resolvido. Ademais, muitas das unidades habitacionais não funcionaram como vetores de uma real melhoria das condições de vida da população mais pobre, mas representaram o seu isolamento em locais distantes e com escassas conexões urbanas.

Um relatório da OXFAM divulgado em novembro de 2016 confirma que o índice Gini de concentração da terra no Brasil não se reduziu nos últimos anos, ao contrário, que a concentração da terra aumentou, de acordo com dados do Censo Agropecuário do IBGE de 2006 (OXFAM, 2016). O Brasil inventou, caso único no mundo, a reforma agrária perene.

Os dados do Censo também apontam um contingente de 809.811 produtores rurais sem terra e 1.049.000 produtores com minifúndios inferiores a dois hectares. Muito além do público ligado aos movimentos sociais, estimado em pouco mais de 100 mil famílias acampadas, essa é a demanda existente hoje no país onde menos de 1% dos estabelecimentos rurais concentram 45% de toda a área rural (IBGE, 2012).

Uma das afirmações recorrentes daqueles que criticam o programa de reforma agrária brasileira é que teríamos o maior programa de distribuição de terras do mundo, com 88 milhões de hectares já distribuídos em assentamentos da reforma agrária. Ignoram propositalmente que a maior parte está

situada na Amazônia Legal em áreas que, apesar de formalmente estarem incorporadas pelo INCRA como áreas reformadas, não passam de reconhecimento e titulação de populações tradicionais que já viviam na região ou assentamento de famílias em terras públicas. Políticas fundamentais de inclusão de um segmento marginalizado do povo brasileiro, mas que não podem ser chamadas de reforma agrária.

Se a falta das reformas não foi a causa do golpe que destituiu a presidenta Dilma, talvez seja o fato que melhor explique a passividade do povo para resistir o assalto ao poder comandado pela burguesia e seus partidos auxiliares (mídia, PMDB, PSDB e outros menores).

As cicatrizes de junho

Apesar de ninguém ter exatamente compreendido o processo político de junho de 2013, parece consensual entre muitos analistas marcar ali o início da crise política que resultou no golpe de 2016. É inclusive importante destacar, como o faz Jessé de Souza (2016), o papel da mídia na mudança de narrativa daquelas manifestações.

Naquele momento abriu-se uma janela para um aprofundamento da democracia e para um diálogo aberto com aqueles movimentos cujas pautas apontavam claramente para a esquerda: inicialmente passe livre, mas depois melhoria nos serviços públicos de saúde e educação.

Ainda que inicialmente o governo tenha tentado responder a estas demandas, a reação mais marcante foi a coordenação pelo governo federal através do ministério da justiça das ações de repressão. Opção muito bem recepcionada pelos governos estaduais, principalmente de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, mas não só.

Naquele momento também surgiram dois fenômenos incomuns à realidade brasileira. Apareceram pela primeira vez em manifestações no país grupos anarquistas adeptos da tática do Black Bloc. Sem entrar no mérito da tática, a utilização de máscaras torna mais fácil a infiltração por agentes provocadores como demonstraram alguns vídeos. E assustadoramente também começou a surgir uma certa postura fascista de agressões a militantes de partidos políticos, sindicatos e movimentos sociais.

Romantizado por alguns setores da esquerda menos ortodoxos, mas criticado pela esquerda mais tradicional principalmente pelos fenômenos acima descrito, junho de 2013 jamais foi adequadamente compreendido. Enquanto isso, no campo da direita, os mais extremistas iam as ruas disputar espaços, mas o establishment conservador, assustado com o que se passava, também percebia ali uma fratura no projeto neodesenvolvimentista capitaneado pelo PT. A mídia, como porta-voz das elites tradicionais, inciou então os incessantes ataques, nem sempre baseados em fatos, com um objetivo central: *delenda* PT e, junto com o partido, tudo que representasse o imaginário da esquerda, inclusive as organizações que então faziam oposição à esquerda ao governo petista.

As ruas então esfriaram, mas deixaram como legado a lei antiterrorismo (BRASIL, 2016) proposta pelo governo federal temeroso pelo possível impacto das manifestações nos grandes eventos. A redação com que foi aprovada em 2016 associada a lei das organizações criminosas (BRASIL, 2013) parece uma combinação perfeita para a criminalização dos movimentos sociais e das lutas da classe trabalhadora.

Vieram as eleições e a coalização liderada pelo PT sinalizou claramente que aprofundaria o projeto neodesenvolvimentista justamente na direção das grandes demandas apresentadas nas ruas em 2013. Qual não foi a surpresa quando o governo faz a opção política de incorporar a agenda econômica da oposição de direita derrotada no segundo turno. A escolha não traz os apoiadores do adversário e corrói a base social de apoio ao governo.

Consolida-se então a clássica crise de hegemonia no sentido Gramsciano com uma separação das grandes massas de suas ideologias tradicionais e o abandono de suas crenças anteriores (GRAMSCI, 1971). Os representados da nossa democracia não mais se enxergam em seus representantes. Neste momento a grande mídia assume a liderança da classe dominante e impõe sua pauta. Por outro lado, a desconfiança da base social traída nas eleições dificulta a superação dos sectarismos e ampliação das alianças na classe dominada de forma a se articular para tentar assumir como nova classe dominante.

Aqueles que poderiam ser a vanguarda da reação pelo campo da esquerda são os jovens que foram as ruas em junho de 2013 por mais direitos. Entretanto, sob muitos deles recai o peso da justiça burguesa que se não respeita as garantias constitucionais de um ex-presidente, o que dirá de moleques anônimos. Outros tantos permaneceram quietos diante das inaceitáveis concessões do governo à direita com o gradativo desmonte de tudo que foi construído nos primeiros mandatos do PT. São as cicatrizes de junho.

A crise de hegemonia, o fascismo e o golpe de 2016

Nas eleições presidenciais de 2016, mais que em outras, foi estabelecido um forte debate sobre a condução da política econômica, quando manifestos foram lançados por economistas de distintas visões, cada qual apoiando uma candidatura.

Um grupo mais liberal, apoiador da candidatura de Aécio Neves no segundo turno, formado pelos que Kalecki (2015) chamou de “proeminentes e autointitulados ‘especialistas econômicos’ estreitamente ligados à banca e à indústria”, criticava a condução da política econômica (ROMEIRO et alli, 2014). O argumento central deste grupo poderia ser resumido na deterioração da confiança dos agentes do mercado, as soluções apresentadas se sustentam no mito da fada da confiança¹.

1 Para entender o mito da Fada da Confiança e a morte deste conto de fadas, ver Krugman (2012).

Por outro lado, economistas da vertente de pensamento mais desenvolvimentista defenderam a reeleição da presidente Dilma contra o “retorno às políticas econômicas do passado, que se voltavam apenas para uma parcela da população e, diante dos problemas, impunham à maioria o preço da recessão, do desemprego, do arrocho salarial e do corte dos investimentos sociais” (TAVARES et ali, 2014).

Alguns meses depois do início do segundo mandato da petista é sintomático que muitos economistas tenham trocado de lado. Os que antes criticavam a condução da política econômica do governo passam a aplaudir e aqueles que se postaram a favor da presidente adotaram um posicionamento crítico à gestão da economia.

O ajuste fiscal do governo Dilma representava justamente a agenda derrotada nas urnas, o que provocou uma confusão em grande parte da população brasileira. Naquele momento, governo e oposição de direita pareciam esquizofrênicos. Aqueles que diziam que o trabalhador não seria impactado com as medidas de rearranjo na economia adotaram uma estratégia para a economia que passava pela retirada de direitos. Em contrapartida, aqueles que defendiam exatamente este programa nas eleições agora criticaram o governo por fazer o que disseram que fariam. Obviamente que no desenrolar dos fatos, com o golpe, ambos os grupos voltaram às posições que defenderam durante o processo eleitoral.

Só quem manteve alguma coerência foi a significativamente minoritária oposição de esquerda (embora contassem com um apoio de alguns deputados da antiga base governista). Enfim, como os políticos não adotavam um discurso que os legitimava como representantes diante dos seus representados, reforçava-se a crise de representação.

Setores então governistas se alarmaram com a queda abrupta da popularidade da presidente Dilma e a atribuíram exclusivamente à campanha diuturna da mídia contra o governo e aos escândalos de corrupção. Ignoraram o óbvio, o povo não estava satisfeito com os rumos do país. Engana-se quem acredita que a falta de popularidade decorria dos escândalos de corrupção. Sua causa central era a implementação da agenda rejeitada nas urnas, aprofundada após o golpe e ascensão de Temer.

O golpismo que se pavimentou nestas circunstâncias foi fomentado por aqueles que sistematicamente sabotaram o desenvolvimento brasileiro, as elites paulistas. Assim o fizeram na revolta de 1932, que insistem em chamar de revolução constitucionalista, mas, na prática, uma contrarrevolução malsucedida. O suicídio de Vargas atrasou seu sucesso na segunda tentativa, nos anos 1950. Foram exitosos no golpe de 1964 com o fundamental apoio do governo de São Paulo à derrubada de João Goulart.

Quando Fernando Henrique Cardoso assumiu a Presidência e prometeu encerrar a Era Vargas, foi a ascensão destes setores ao poder pela via democrática. Isto permitiu uma desestruturação sem precedentes do Estado Brasileiro associado ao velho projeto derrotado em 1932. Um projeto que

preconizava uma inserção subalterna do país na divisão internacional do trabalho sob hegemonia das elites primário-exportadoras e financeiras de São Paulo.

A ascensão de Lula e do PT construiu uma conciliação entre os interesses de entreguistas de São Paulo e uma estratégia mínima de desenvolvimento com inclusão social. Entretanto, José Luís Fiori (2015) nos lembra que a matriz teórico-ideológica originária do PT e do PSDB é mais ou menos a mesma: “paulista e democrática, mas, ao mesmo tempo, antiestatista, antinacionalista, antipopulista, e em última instância, também, antidesenvolvimentista”.

A tentativa limitada e malsucedida do governo Dilma de introduzir uma trajetória alternativa de desenvolvimento em seu primeiro mandato rompeu o pacto, acirrou os anseios golpistas desta elite e fez o governo se ajoelhar ao ajuste fiscal na ânsia de uma reconciliação que não veio. Ao contrário, acirrou-se a crise de hegemonia.

Neste ponto, Carlos Nelson Coutinho (1989) apontava que as crises de hegemonia poderiam apresentar diferentes desenlaces. Num curto prazo, a classe dominante manteria o seu status quo por meio da coerção e em médio prazo poderia ocorrer uma recomposição de sua hegemonia. Entretanto, caso as classes dominadas conseguíssem ampliar a aliança, evitando o sectarismo, elas poderiam subverter a ordem e assumir como nova classe dominante.

Em 2016 foi sacramentado o golpe de Estado. Um golpe escancarado como demonstraram os áudios de Romero Jucá divulgados no dia 23 de maio de 2016 e que ao observarmos o desenrolar dos fatos, parecem proféticos. Ainda assim, apesar de uma aparente retomada de controle pela classe dominante, a crise de hegemonia não se resolveu.

A lei antiterrorismo se assegurará de pôr toda manifestação sob controle. Possivelmente, muitos no campo da esquerda poderão vir a ser enquadrados como terroristas. Se a eventual revolta popular ameaçar sair do controle, não seria impensável uma vertente autoritária construir um golpe dentro do golpe.

Muitas análises demandavam uma autocrítica do que foi chegada ao poder do Partido dos Trabalhadores. A capacidade de olhar para trás, analisar e assumir erros para que não se repitam, consiste numa tradição da esquerda, e é urgente e necessária. Foram cometidos erros tanto na condução da política quanto da economia, mas quem deve fazer este balanço é o partido. A autocrítica não pode ser tímida e oriunda apenas do corpo diretivo, como fez. Sem um amplo balanço a partir de suas bases, o PT, quando muito, será um partido secundário no campo da esquerda, o que não quer dizer que algum dos outros partidos vá assumir seu lugar como esperam alguns setores mais à esquerda.

A conjuntura política ainda ficará mais complicada porque os ataques das classes dominantes através da mídia corporativa à esquerda serão mais ferozes que em qualquer tempo. A crise de hegemonia está temporariamente resolvida por uma recomposição das classes dominantes. Os instrumentos de poder que o PT não apenas se furtou de usar como entregou aos golpistas, de acordo com áudios

do Jucá, serão usados em toda sua magnitude não apenas contra o PT, mas contra toda a esquerda. Um exemplo do que vem pela frente está representado na indicação do Ministro da Justiça de Temer, Alexandre Moraes, para ocupar a vaga no STF aberta com a morte de Teori Zavascki.

E se a crise por qualquer acaso não for resolvida, se fatos novos continuarem a pipocar de forma a tornar insustentável o governo golpista, não se iludam, a extrema direita vem sendo cuidadosamente preservada. Os movimentos sociais serão criminalizados dia sim, dia também. A esquerda em frangalhos dificilmente será capaz de capitalizar eventual insatisfação popular.

Por outro lado, os Bolsonarores com seus discursos fascistoídes já estão organizados no PSC, partido conservador cristão e representação política da Assembleia de Deus, a maior das igrejas evangélicas do Brasil. Flávio Bolsonaro teve quase 14% dos votos para prefeito do Rio de Janeiro e já surgiu a primeira pesquisa de opinião que mostra Jair Bolsonaro na disputa por um segundo lugar, e uma vaga no segundo turno, numa projeção para as eleições agendadas para 2018 (CNT/MDA, 2017).

Lembrando as três perguntas que, de acordo com o historiador estadunidense Robert Paxton, se respondidas positivamente nos apontam um caminho irreversível para o fascismo, já caminhamos rapidamente para a primeira resposta positiva. Eles estão se tornando enraizados em partidos que representam grandes interesses e sentimentos e conseguem ampla influência na cena política?

O desastre altamente provável do governo Temer nos levará certamente às outras duas respostas assustadoramente positivas. O sistema econômico e constitucional está num estado de bloqueio aparentemente insolúvel pelas autoridades existentes? Uma rápida mobilização política está ameaçando sair do controle das elites tradicionais ao ponto que elas busquem ajuda para manter a ordem?

A recomposição das classes dominantes tem data marcada para se encerrar na primeira grave crise do governo golpista. A reabertura da crise de hegemonia certamente abrirá espaços para um avanço de uma esquerda unificada, o que só ocorrerá mediante uma fria autocrítica de todos seus setores. A alternativa será o fascismo, ainda mais aberto do que as sutilezas autoritárias esperadas de qualquer governo ilegítimo.

Pavimentando este caminho, há dois temas massificados pela mídia hegemônica como os grandes males do Brasil, a corrupção e a suposta farrá fiscal da era PT no governo. Os roubos e desvios supostamente apurados na Lava Jato são apregoados como o maior escândalo de corrupção da história do Brasil. Por outro lado, os problemas na economia se sustentam, pela narrativa hegemônica, na ideia de que o orçamento público funcionaria como uma família ou firma, não podendo o governo gastar mais do que aquilo que arrecada.

A construção do discurso midiático procura entrelaçar as temáticas e construir a ideia subjacente de que um governo cuja estratégia econômica esteja centrada no dispêndio público é intrinsecamente corrupto. Impõe-se no imaginário popular que o governo gasta demais não porque seria necessário, mas porque existiria um custo implícito relativo à corrupção em cada gasto público.

Os que acreditam no que dizem os grandes órgãos de imprensa têm a certeza de que, sem os corruptos, estaríamos na Suécia. Ou seja, mesmo que os economistas ortodoxos mais sérios não coadunem com a formulação, vende-se subliminarmente a ideia de que uma vez resolvida a corrupção, as eventuais necessidades de ajuste fiscal seriam minoradas.

A construção deste cenário cumpre o papel de manter o funcionamento da economia em favor do um por cento mais rico. Enquanto se mantém a sociedade inebriada diante de sucessivos escândalos, pautas que jamais seriam aprovadas se efetivamente submetidas ao escrutínio popular avançam sem barreiras no Governo e no Congresso, onde é difícil definir onde começa um e onde termina o outro.

A Emenda Constitucional do Teto de Gastos recém-aprovada no Congresso Nacional foi qualificada como “uma medida ‘radical’ e sem ‘compaixão’, que vai atar as mãos dos futuros governantes e que terá impactos severos sobre os brasileiros mais vulneráveis, além de constituir uma violação de obrigações internacionais do Brasil” pelo relator especial para extrema pobreza e direitos humanos da ONU, Philip Alston (NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL, 2016).

Uma nota de diversos professores de economia da UFRJ e a manifestação da congregação do Instituto de Economia da Unicamp contra a PEC mostram que a medida está longe de ser um consenso entre os economistas (BRASIL DEBATE, 2016). Aqueles favoráveis ao novo regime fiscal inscrito na Constituição não apresentaram um documento capaz de refutar o estudo “Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil” elaborado por iniciativa do Fórum 21, Fundação Friedrich Ebert, GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP) e Plataforma Política Social, de modo que não há argumento sério que sustente o discurso da gastança desenfreada (FES; FORUM21; Plataforma Política Social; GT de Macro SEP, 2016).

O discurso propagado pelos citados *especialistas ligados à banca* de que os gastos públicos devem ser contidos obviamente não se restringem ao congelamento apresentado na emenda do teto dos gastos. Sob um discurso, normalmente explicitado apenas nos debates acadêmicos, de que a nossa previdência social seria muito generosa, faz-se dos gastos previdenciários o grande vilão das contas públicas e tenta se impor uma reforma em que uma aposentadoria integral só será obtida em idade acima da expectativa de vida de diversos estados brasileiros.

Já foram também anunciadas discussões sobre modificações na legislação trabalhista e, mais recentemente, um novo Refis perdoando as empresas sonegadas (e ainda há cínicos que dizem que era preciso afastar o PT para acabar com a corrupção). O pacote de maldades pretende devolver a maioria da população trabalhadora para condições anteriores à era Vargas.

O afastamento do PT do governo após o processo de impeachment devolve o Brasil a uma condição subalterna no jogo internacional. A cooperação do Ministério Público Federal, no âmbito da Lava Jato, diretamente com as autoridades estadunidenses sem intermediação do poder executivo brasileiro teve como consequência direta o desmonte da cadeia do petróleo e gás no país e o enfra-

quecimento do programa nuclear brasileiro (NASSIF, 2016). A inflexão nas relações internacionais do Brasil pós golpe, com esvaziamento do BRICS e do Mercosul e realinhamento automático com os EUA dá um panorama da dimensão geopolítica do golpe (FERNANDES, 2016) e deixa claro: o Brasil foi derrotado numa guerra híbrida (ESCOBAR, 2016).

O que talvez não esteja sendo levado em conta pelas elites é que as tímidas mudanças promovidas pela era PT no governo trouxeram à maioria do povo uma experiência de que a miséria não é condição natural, que a pobreza não é inexorável. A maioria das reformas necessárias de fato não foi feita, mas houve uma sensação de melhora experimentada pelas pessoas. Após o golpe, tem se seguido, e se acentuará, uma deterioração das condições de vida. Some-se a isto a iminente retirada de direitos históricos dos trabalhadores brasileiros e perceberemos que inevitavelmente ocorrerá uma convulsão social.

O caldo de cultura para revolta popular tende a se acentuar com a continuidade das delações premiadas incensada pela mídia e aumentará o descrédito geral da política. Figuras proeminentes de todas as agremiações políticas aparecem nas denúncias – à exceção, diga-se, da presidenta afastada, Dilma Rousseff. As redes sociais e a mídia alternativa tendem a desconstruir a imagem dos caçadores de corruptos que fecharam os olhos ao escândalo mãe da Lava Jato – o caso do Banestado –, que recebem salários nababescos acima do teto permitido ao serviço público e confraternizam sorridentes ao lado de ex-presidenciais e outros políticos do PSDB.

Neste quadro geral, as perspectivas para a sociedade brasileira não parecem nada animadoras. Se as instabilidades políticas não forem suficientes para a ebulição social, o ataque midiático que mantém o campo progressista acuado pode pavimentar a eleição de um fascista em 2018. Caso não haja tempo e se ameace algum tipo de revolta generalizada, o golpe dentro do golpe será inevitável.

Referências

BERGER, J. M.. *Nazis vs. ISIS on Twitter: A Comparative Study of White Nationalist and ISIS Online Social Media Networks*. Setembro de 2016. Disponível em <https://cchs.gwu.edu/sites/cchs.gwu.edu/files/downloads/Nazis%20v.%20ISIS%20Final_0.pdf>. Acesso em 10/02/2017.

BRASIL. Lei 12.850 de 02 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/12850.htm>. Acesso em 11/02/2017.

BRASIL. Lei 13.260 de 16 de março de 2016. Regulamenta o disposto no inciso XLIII do art. 5o da Constituição Federal, disciplinando o terrorismo, tratando de disposições investigatórias e processuais e reformulando o conceito de organização terrorista; e altera as Leis nos 7.960, de 21 de dezembro de 1989, e 12.850, de 2 de agosto de 2013. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/13260.htm>. Acesso em 11/02/2017.

BRASIL DEBATE. *Economia da Unicamp e UFRJ contra a PEC do teto de gastos*. 29 de novembro de 2016. Disponível em <<http://brasildebate.com.br/economia-da-unicamp-e-ufrj-contra-a-pec-do-teto-de-gastos/>>. Acesso em 30/11/2016.

CASSIDY, J.. The Reinhart and Rogoff Controversy: A Summing Up. *New Yorker*. Nova Iorque., 26 de abril de 2013. Disponível em <<http://www.newyorker.com/news/john-cassidy/the-reinhart-and-rogoff-controversy-a-summing-up>>. Acesso em 19 de dezembro de 2016.

CNT/MDA. *Pesquisa CNT/MDA: Relatório Síntese*. 8 a 11 de fevereiro de 2017. Disponível em <<http://cms.cnt.org.br/Imagens%20CNT/PDFs%20CNT/Pesquisa%20CNT%20MDA/Integra%20CNTMDA%20Fevereiro%202017.pdf>>. Acesso em 16/02/2017.

COUTINHO, C. N.. *Gramsci – Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

DEUSTCHE WELLE. *Pope draws parallels between populism in Europe and rise of Hitler*. 22 de janeiro de 2017. Disponível em <<http://www.dw.com/en/about-dw/profile/s-30688>>. Acesso em 09/02/2017.

DIEESE. *Nota Técnica número 153. Política de Valorização do Salário Mínimo: valor para 2016 é fixado em R\$ 880,00*. Dezembro de 2015 (atualizada em janeiro de 2016). Disponível em <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec153SalarioMinimo2016.pdf>>. Acesso em 01/07/2016.

ESCOBAR, P.. O Brasil no epicentro da Guerra Híbrida. In: *Outras Palavras: comunicação compartilhada e pós capitalismo*. 30 de março de 2016. Disponível em <<http://outraspalavras.net/brasil/o-brasil-no-epicentro-da-guerra-hibrida/>> Acesso em 18/02/2016.

FAGNANI, E.. A Previdência social não tem déficit. In: *Revista Política Social e Desenvolvimento*, v. 4, p. 14-22, 2015. Disponível em <http://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/02/Revista_28.pdf>. Acesso em 10/02/2017.

FERNANDES, L.. Brasil: a dimensão geopolítica do golpe. In: *Outras Palavras: comunicação compartilhada e pós capitalismo*. Outubro de 2016. Disponível em <<http://outraspalavras.net/posts/brasil-a-dimensao-geopolitica-do-golpe-1/>> Acesso em 18/02/2016.

FES; Forum21; Plataforma Política Social; GT de Macro SEP. *Austeridade e retrocesso: Finanças públicas e política fiscal no Brasil*. São Paulo, 2016. Disponível em <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>>. Acesso em 01/12/2016.

FIORI, J. L.. Longa duração e incerteza. In: *Carta Maior*. 28 de junho de 2015. Disponível em <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Longa-duracao-e-incerteza/33850>>. Acesso em 28/06/2015.

GENTIL, D. L.. *A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira – Análise financeira do período 1990–2005*. 2006. 358 f. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

GRAMSCI, A. *Selections of the prison notebooks*. Nova Iorque: International Publishers, 1971.

HERNDON, T.; ASH, M.; POLLIN, R.. Does high public debt consistently stifle economic growth? A critique of Reinhart and Rogoff. In: *Camb J Econ* 2013; 38 (2): 257-279. doi: 10.1093/cje/bet075. Disponível na internet em <<https://academic.oup.com/cje/article-abstract/38/2/257/1714018/Does-high-public-debt-consistently-stifle-economic?redirectedFrom=fulltext>>. Acesso em 19 de dezembro de 2016.

HOROWITZ, J.. Steve Bannon Cited Italian Thinker Who Inspired Fascism. In: *The New York Times*.

Nova Iorque, 10 de fevereiro 2017. Disponível em <https://www.nytimes.com/2017/02/10/world/europe/bannon-vatican-julius-evola-fascism.html?smid=fb-nytimes&smtyp=cur&_r=0>. Acesso em 10/02/2017.

IBGE. *Censo Agropecuário 2006: Brasil, grandes regiões e unidades da federação: segunda apuração*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

KALECKI, M. *Aspectos políticos do pleno emprego*. Disponível em <<http://jornalgggn.com.br/noticia/aspectos-politicos-do-pleno-emprego-por-michal-kalecki>>. Acesso em 04/01/2015.

KRUGMAN, P. A morte de um conto de fadas. In: *O Estado de São Paulo*. 28 de abril de 2012. Disponível em <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,morte-de-um-conto-de-fadas-imp-,866464>>. Acesso em 11/02/2017.

LUXEMBURGO, R. *A Crise da Social-Democracia – Folheto Junius*. Arquivo Marxista na Internet, 02 de julho de 2009. Disponível em <<http://www.marxists.org/portugues/luxemburgo/1915/junius/cap01.htm>>. Acesso em 15/08/2012.

MARX, K. *O Capital. Crítica da Economia Política. Primeiro Livro – O Processo de Produção do Capital*. Tomo 2. São Paulo: Editora Nova Cultural Ltda., 1996.

MARX, K.; ENGELS, F.. *Manifesto Comunista*. Rio de Janeiro: Garamond, 1998.

NAÇÕES UNIDAS NO BRASIL. *Brasil: teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU*. 09 de dezembro de 2016 (atualizada em 10 de dezembro de 2016). Disponível em <<https://nacoesunidas.org/brasil-teto-de-20-anos-para-o-gasto-publico-violara-direitos-humanos-alerta-relator-da-onu/>>. Acesso em 11/12/2016.

NASSIF, L. Xadrez do assassinato político e o papel do MPF. In: *Jornal GGN*. 11 de dezembro de 2016. Disponível em <<http://jornalgggn.com.br/noticia/xadrez-do-assassinato-politico-e-o-papel-do-mpf>>. Acesso em 13/12/2016.

O'BRIEN, M.. Forget Excel: This Was Reinhart and Rogoff's Biggest Mistake. *The Atlantic*. 18 de abril de 2013. Disponível em <<http://www.theatlantic.com/business/archive/2013/04/forget-excel-this-was-reinhart-and-rogooffs-biggest-mistake/275088/>>. Acesso em 19 de dezembro de 2016.

O ESTADO DE SÃO PAULO. *Levy vê urgência na reforma da Previdência para dar suporte a ajuste fiscal*. 16 de setembro de 2015. Disponível em <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,levy-poe-em-pauta-urgencia-na-reforma-da-previdencia-para-dar-suporte-a-ajuste-fiscal-,1763395>>. Acesso em 17/09/2015.

OXFAM. *Terrenos da Desigualdade: Terra, agricultura e desigualdades no Brasil rural*. Novembro de 2016. Disponível em <<https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/arquivos/relatorio-terrenos-desigualdade-brasil.pdf>>. Acesso em 10/12/2016.

OXFAM. *Uma economia para os 99%*. Disponível em <https://www.oxfam.org.br/sites/default/files/economia_para_99-relatorio_completo.pdf>. Acesso em 30/01/2017.

PAXTON, R. The five stages of fascism. In: *The Journal of Modern History*. V. 70, N. 1. The University of Chicago Press: Março, 1998. p. 1-23. Disponível em <http://w3.salemstate.edu/~cmauriello/pdfEuropean/Paxton_Five%20Stages%20of%20Fascism.pdf>. Acesso em 01/03/2016.

PIKETTY, T. *The capital in the twenty first century*. Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press, 2014.

QUEIROZ, A. A.. Histórico e ameaça de nova reforma da previdência. In: *Portal Vermelho*. 03 de junho de 2016. Disponível em <http://www.vermelho.org.br/coluna.php?id_coluna=9&id_coluna_texto=7828>. Acesso em 10/02/2017.

REINHART, C.; ROGOFF, K.. Growth in a Time of Debt, Working Paper no. 15639. In: *National Bureau of Economic Research*. 2010A. Disponível em <<http://www.nber.org/papers/w15639>>. Acesso em 19 de dezembro de 2016.

REINHART, C.; ROGOFF, K.. Growth in a Time of Debt. In: *American Economic Review*, vol. 100, no. 2, 573–8, 2010B.

ROMEIRO, A. et alli. *Manifesto de professores universitários de economia*. Disponível em <<https://sites.google.com/site/manifestoeconomistas/>>. Acesso em 17/10/2014.

ROMER, P. *The Trouble With Macroeconomics*. Disponível em <<https://paulromer.net/wp-content/uploads/2016/09/WP-Trouble.pdf>>. Acesso em 29/10/2016.

SIMÃO, E.. Temer encaminha texto da Reforma da Previdência ao Congresso. In: *Valor Econômico*. 06 de dezembro de 2016. Disponível em <<http://www.valor.com.br/politica/4796945/temer-encaminha-texto-da-reforma-da-previdencia-ao-congresso>>. Acesso em 06/12/2016.

SOUZA, J.. A radiografia do golpe: entenda como e por que você foi enganado. Rio de Janeiro: LeYa, 2016.

TAVARES et alli. “Democracia e desenvolvimento para todos”: Em defesa do futuro do Brasil. In: *Brasil Debate*. 13 de outubro de 2014. Disponível em <<http://brasildebate.com.br/economistas-com-dilma-o-brasil-nao-quer-voltar-atras/>>. Acesso em 13/10/2014

THE GUARDIAN. *Steve Bannon: ‘We’re going to war in the South China Sea ... no doubt’*. 02 de fevereiro de 2017. Disponível em <<https://www.theguardian.com/us-news/2017/feb/02/steve-bannon-donald-trump-war-south-china-sea-no-doubt>>. Acesso em 02/02/2017.

United Nations. Goal 12: Ensure sustainable consumption and production patterns. In: *Sustainable Development Goals – 17 goals to transform our world*. 2015. Disponível em <<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-consumption-production/>>. Acesso em 01/02/2017.

Worldwatch Institute. *The State of Consumption Today*. Disponível em <<http://www.worldwatch.org/node/810>>. Acesso em 03/02/2017.