

Vianna, Salvador Teixeira Werneck; de Magalhães, Luís Carlos Garcia; da Silva, Noëlle; Borges, Jaqueline da Silva; Linsa, Rafael

Working Paper

Fragmentação e concentração burocrática da política econômica no Brasil: Morfologia e evolução das estruturas estatais de gestão das políticas fiscal, monetária e orçamentária (1990-2018)

Texto para Discussão, No. 2865

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Vianna, Salvador Teixeira Werneck; de Magalhães, Luís Carlos Garcia; da Silva, Noëlle; Borges, Jaqueline da Silva; Linsa, Rafael (2023) : Fragmentação e concentração burocrática da política econômica no Brasil: Morfologia e evolução das estruturas estatais de gestão das políticas fiscal, monetária e orçamentária (1990-2018), Texto para Discussão, No. 2865, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2865>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284921>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2865

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

**SALVADOR T. WERNECK VIANNA
LUÍS CARLOS G. DE MAGALHÃES
NOELLE SILVA
JACQUELINE BORGES
RAFAEL LINSA**

ipea

**FRAGMENTAÇÃO E CONCENTRAÇÃO
BUROCRÁTICA DA POLÍTICA
ECONÔMICA NO BRASIL: MORFOLOGIA
E EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS
ESTATAIS DE GESTÃO DAS POLÍTICAS
FISCAL, MONETÁRIA E
ORÇAMENTÁRIA (1990-2018)¹**

SALVADOR T. WERNECK VIANNA²

LUÍS CARLOS G. DE MAGALHÃES³

NOELLE SILVA⁴

JACQUELINE BORGES⁵

RAFAEL LINS⁶

1. Agradecemos a Fabiano Guilherme dos Santos pelas críticas, sugestões e comentários. Estendemos nossa gratidão aos painelistas e ouvintes da sessão temática *Estado e burguesia no Brasil: política econômica, social e externa* do 46º Encontro Anual da ANPOCS, realizado em outubro de 2022, bem como aos colegas da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea) que participaram do seminário realizado por essa diretoria em novembro de 2022. Naturalmente, erros e imprecisões remanescentes são de nossa inteira responsabilidade. Registramos ainda nossos agradecimentos ao corpo editorial do Ipea, em particular a Carlos Eduardo Gonçalves de Melo, pela competência habitual no trabalho de revisão do texto.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea; e professor na Escola Brasileira de Economia e Finanças da Fundação Getulio Vargas (EPGE/FGV).

3. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

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

5. Pesquisadora do PNPD na Diest/Ipea.

6. Pesquisador do PNPD na Diest/Ipea.

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministra Simone Tebet

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

Diretor de Desenvolvimento Institucional

FERNANDO GAIGER SILVEIRA

**Diretora de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**

LUSENI MARIA CORDEIRO DE AQUINO

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

CLÁUDIO ROBERTO AMITRANO

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**

ARISTIDES MONTEIRO NETO

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais,
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

FERNANDA DE NEGRI

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

CARLOS HENRIQUE LEITE CORSEUIL

Diretor de Estudos Internacionais

FÁBIO VÉRAS SOARES

Chefe de Gabinete

ALEXANDRE DOS SANTOS CUNHA

Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social

ANTONIO LASSANCE

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

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

Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: H11; O43.

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

SUMÁRIO

SINOPSE	
ABSTRACT	
1 INTRODUÇÃO.....	6
2 METODOLOGIA E BASE DE DADOS	10
3 ESTADO, FORMAS DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES EMPRESARIAIS E POLÍTICA ECONÔMICA: BREVE NOTA PARA A ATUALIZAÇÃO DO DEBATE.....	11
4 MORFOLOGIA E EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS FEDERAIS COM COMPETÊNCIA SOBRE POLÍTICA FISCAL, MONETÁRIA E ORÇAMENTÁRIA: MINISTÉRIOS DA FAZENDA E DO PLANEJAMENTO E ENTIDADES VINCULADAS (1990-2018)	16
5 CONCLUSÕES PRELIMINARES E SUGESTÕES DE LINHAS DE INVESTIGAÇÃO	31
REFERÊNCIAS	34
ANEXO	37

SINOPSE

O Estado brasileiro é frequentemente visto como ineficiente e capturado por grupos de interesse econômico e elites burocráticas, o que leva ao capitalismo de compadrio e clientelismo. Isso tem dificultado a implementação de políticas econômicas indutoras de crescimento e contribuído para o declínio da produtividade e do crescimento econômico. Em contraste, o Estado tem desempenhado um papel central no rápido crescimento econômico de alguns países asiáticos, por meio de agências como o Ministry of International Trade and Industry (Miti) e a Economic Planning Agency (EPA) no Japão e de sua interação com o mercado em Taiwan e outros países. Isso envolveu a intervenção do Estado na economia como investidor minoritário e a aceleração do progresso tecnológico, o que levou ao aumento da produtividade e do crescimento. O Estado brasileiro, no entanto, pode ser capaz de superar esses desafios e desempenhar um papel mais ativo no desenvolvimento econômico mediante medidas de política como a política industrial e a política de inovação. Desse modo, este estudo visa examinar a morfologia e a evolução das estruturas organizacionais do Estado brasileiro de 1990 a 2018, com foco específico nos ministérios e em suas entidades vinculadas, responsáveis pela formulação e execução de políticas fiscais, monetárias e orçamentárias. A hipótese é que a influência de certos interesses econômicos nas políticas é parcialmente determinada pela configuração das estruturas do Estado, incluindo a autonomia da burocracia em relação a esses interesses. O estudo considera o papel da representação política, coalizões sociais e a importância de setores e grupos empresariais na economia doméstica, com o objetivo final de compreender até que ponto esses fatores moldam a relação entre as estruturas do Estado e os interesses econômicos, especialmente no que diz respeito às políticas fiscais, monetárias e de alocação de recursos.

Palavras-chave: estrutura governamental; instituições; desenvolvimento.

ABSTRACT

The Brazilian state is often viewed as inefficient and captured by economic interest groups and bureaucratic elites, leading to crony capitalism and clientelism. This has hindered the implementation of growth-inducing economic policies and contributed to a decline in productivity and economic growth. In contrast, the state has played a central role in the rapid economic growth of some Asian countries, through agencies such as MITI and EPA in Japan and through its interaction with the market in Taiwan and other countries. This has involved state intervention in the economy as a minority investor and the acceleration of technological progress, leading to increased productivity and growth. However, the Brazilian state may be able to overcome these challenges and play a more active role in economic development through policy measures such as industrial policy and innovation policy. This study aims to examine the morphology and evolution of the organizational structures of the Brazilian state from 1990 to 2018, specifically focusing on the ministries and their affiliated entities responsible for formulating and executing fiscal, monetary, and budget policies. The hypothesis is that the influence of certain economic interests on these policies is partially determined by the configuration of state structures, including the autonomy of bureaucracy in relation to these interests. The study will consider the role of political representation, social coalitions, and the importance of sectors and business groups in the domestic economy. The ultimate goal is to understand the extent to which these factors shape the relationship between state structures and economic interests, particularly in regards to fiscal and monetary policies and resource allocation.

Keywords: structure of government; institutions; development.

1 INTRODUÇÃO

O Estado brasileiro tem sido entendido como disfuncional e ineficiente, com seus recursos tributários capturados por grupos de interesse econômico, aliados a elites burocráticas, na forma de subsídios, isenções tributárias e benefícios creditícios. Essa relação do Estado com grupos econômicos privados tem sido caracterizada na literatura mais recente como capitalismo de laços ou de compadrio (*crony capitalism*), em que as relações entre o Estado e atores empresariais seriam marcadas pelo corporativismo e, principalmente, pelo clientelismo (Lazzarini, 2018).

O resultado do funcionamento do capitalismo de “laços” brasileiro pode ser visto, especialmente na ascensão e queda da política de construção dos “campeões nacionais”, cujos efeitos resultam na expansão da corrupção, com dissipação de recursos públicos e redução da eficiência alocativa da economia. As novas condições político-institucionais da relação público-privado no caso brasileiro, que se caracterizam pela intervenção do Estado na economia como investidor minoritário (Musachio e Lazzarini, 2015), ajudam a explicar a perda de produtividade e, conseqüentemente, a redução da capacidade de crescimento da economia brasileira.¹

Implícito nesse diagnóstico é que o Estado brasileiro tem dificuldade de formular e executar de forma eficiente políticas econômicas indutoras do crescimento, em especial as industriais, em razão das relações corporativistas e, principalmente, clientelistas que estabelece com atores econômicos privados, que ocasionam a emergência de comportamentos *rent seeking* (Kruger, 1974). Entretanto, essa dificuldade – na perspectiva comparada das variedades de capitalismo (Hall e Soskice, 2001; Amable, 2015) – pode ser contrastada com o papel central que o Estado desempenhou e tem desempenhado nos processos de *catching up* dos países asiáticos.²

Johnson (1982; 1999) e Komiya (1990) documentaram que, no caso japonês, órgãos estatais como o Miti e o EPA tiveram papel central para o desenvolvimento industrial japonês pós Segunda Guerra. A importância da relação entre Estado e mercado também foi documentada por Wade (1990) no caso de Taiwan. O fenômeno do rápido crescimento asiático também foi estudado

1. Para análise da redução do crescimento da economia brasileira e suas causas, entre outros, ver Oreiro *et al.* (2018).

2. É importante observar que existem diferenças entre a literatura das variedades de capitalismo e a de Estado desenvolvimentista em relação à caracterização do tipo de capitalismo e de Estado em países não desenvolvidos. Esse aspecto merece uma discussão mais aprofundada, inclusive recuperando o debate e as contribuições dos teóricos da dependência para a caracterização do tipo de capitalismo e do seu Estado na América Latina. Essa discussão, embora relevante, e que deve ser enfrentada, foge do escopo deste estudo e deve ser objeto da produção de um trabalho específico sobre o tema durante o desenvolvimento desta pesquisa.

por Amsden (1989), que identificou fortes padrões de interação entre Estado e mercado como uma das causas do rápido crescimento nessa região. Recentemente, Mazzucato (2014) defendeu o papel central do Estado no caso do desenvolvimento de inovações que são apropriadas por empresas privadas de países desenvolvidos. Nessa abordagem, o Estado tem cumprido um papel central na aceleração do progresso técnico desses países e, portanto, na elevação dos seus ganhos de produtividade e aceleração do crescimento.

Toda essa literatura, englobada pela denominação de Estado desenvolvimentista, tem contribuído para entender como os Estados nacionais podem manter relações estreitas com setores econômicos, grupos empresariais e empresas. A questão relevante é como, ao mesmo tempo, preservar autonomia para formular, executar, estabelecer metas de desempenho, monitorar e modificar suas políticas econômicas, que compreendem as múltiplas dimensões de gestão dessas políticas, em particular aquelas que acelerem o desenvolvimento socioeconômico, notadamente as políticas industriais (Evans, 2004).

Nesse sentido, é necessário entender as razões por que o Estado desenvolvimentista, no caso brasileiro, se apresenta “truncado”, com baixa capacidade de criar mecanismos recíprocos de controle da relação com os interesses econômicos de setores e grupos empresariais. Essa questão implica analisar os mecanismos de relacionamento entre burocracia estatal e estruturas organizacionais do Estado brasileiro e os interesses econômicos das diversas frações da burguesia doméstica, que se constituem por uma base de acumulação de capital no país. Trata-se, portanto, de analisar os padrões e os mecanismos de incidência desses interesses, organizados formalmente ou informalmente, na elaboração e execução das políticas econômicas, particularmente, as políticas fiscal e monetária – inclusive a dívida pública –, assim como a orientação das prioridades do gasto do Orçamento Geral da União (OGU).

Em especial, a análise das estruturas organizacionais do Estado é um elemento importante e relativamente pouco estudado para a compreensão de como essas estruturas medeiam os interesses privados com o setor público (Santos, 2006, p. 119), de que resultam, diretamente ou indiretamente, a adoção de determinadas políticas econômicas ou mesmo a reconfiguração dessas estruturas e suas competências institucionais para operar essas políticas.

O objetivo deste trabalho é analisar a morfologia e a evolução das estruturas organizacionais do Estado brasileiro entre 1990 e 2018, com foco nos ministérios e suas entidades vinculadas com competência sobre a formulação e execução das políticas fiscal e monetária e da elaboração orçamentária. No caso brasileiro, a competência dessas políticas ao longo da maior parte desse período foi

responsabilidade dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e suas organizações infraministeriais.³ Essas estruturas organizacionais macrossetoriais podem ser consideradas o “núcleo duro” do Estado na formulação e execução dessas políticas econômicas.

Procura-se avaliar, mesmo que de forma preliminar, se a formatação e as eventuais alterações na morfologia das organizações dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e suas entidades vinculadas, com competência na gestão da política fiscal, monetária e orçamentária, possibilitam inferir a incidência de determinados interesses econômicos, por mediações corporativas e/ou clientelistas, de setores ou grupos empresariais na configuração dessas estruturas estatais e suas competências.

A hipótese que orienta o trabalho é que o resultado da ação de interesses econômicos de determinado setor, grupos empresariais ou mesmo de uma empresa pode ter maior ou menor eficiência em razão da configuração das estruturas estatais (organizações e burocracia), de forma a influenciar a orientação da política econômica, particularmente das políticas fiscal e monetária e da alocação de recursos do OGU. Essa capacidade pode ser mais forte ou mais fraca no direcionamento dessas políticas em função da correlação da representação político-institucional no Congresso, da extensão e coesão da coalização social que apoia o Poder Executivo e da importância em termos de propriedade de ativos, geração de renda e de empregos desses setores e grupos empresariais na economia doméstica.

Ou seja, as formas do relacionamento com os aparelhos estatais (organização e burocracia) e dos interesses econômicos das frações e suas subfrações da burguesia, que se organizam em torno de setores econômicos, grupos empresariais e mesmo empresas individuais, vão determinar, ao menos em parte, a capacidade de incidências desses interesses sobre as políticas econômicas. Essas formas de relacionamento são mediadas pelas estruturas organizacionais e sua burocracia, que, por suas características institucionais, podem ter maior ou menor autonomia frente aos interesses econômicos na gestão das políticas que são de sua competência.

Deve ser ressaltado que é verdade que intermediação de interesses das classes e suas frações e subfrações – por meio das formas de representação corporativas e/ou por diferentes tipos de relações clientelistas – pode condicionar as estruturas institucionais/organizacionais do Estado, inclusive adaptando as competências e atribuições de estruturas antigas ou criando novas. As burocracias, por sua vez, podem ter um grau de autonomia suficiente para criar estruturas estatais que não necessariamente atendam diretamente à representação desses interesses.

3. Vale lembrar que essas estruturas ministeriais foram fundidas ao Ministério da Economia pela Lei nº 13844/2019.

Nesse sentido, as estruturas estatais (organização e burocracia) suportam e são suporte para os processos de intermediação dos interesses empresariais.

Portanto, fixar uma causa sequencialmente temporal precisa pode operar de forma mecânica e obscurecer os processos de determinação, que podem ter direcionalidade temporalmente distintas, mesmo que determinados em momento específico. Esses processos podem, em momentos diferentes, apresentar reversão de causalidade ou *feedback* negativos. Assim, enfatizar uma certa relação de causalidade também é uma hipótese metodológica do trabalho, em razão de que as relações de causalidade podem ser ambíguas pela natureza do fenômeno em estudo.

Além desta introdução, o trabalho está organizado em mais quatro seções. A segunda apresenta a metodologia de construção da base de dados sobre as estruturas organizacionais da administração federal. Essa base de dados, elaborada pela Diest/Ipea, informa o histórico dos formatos organizacionais do Poder Executivo federal entre o período de 1990-2018, com foco nos formatos jurídico-institucionais utilizados nas diversas estruturas responsáveis pela formulação e execução das políticas públicas. Neste trabalho, o recorte foi das organizações com competência legal na formulação de políticas fiscal, monetária e orçamentaria.

A terceira seção faz uma breve revisão selecionada da literatura de extração sociológica e de ciência política sobre a questão da representação dos interesses privados no Estado brasileiro. Pretende-se mapear de forma seletiva, sem pretensão de esgotar a discussão, as principais formas de relação entre público-privado tratadas para o caso brasileiro.⁴ Procura-se ainda discutir em que medida esses mecanismos de relação público-privado criam canais de troca, os quais, por sua vez, incidem na formulação e execução de políticas econômicas pelo Estado brasileiro.

A seção quatro apresenta os resultados da análise da morfologia e evolução das estruturas organizacionais responsáveis pela formulação e execução da política fiscal e monetária e pela elaboração orçamentária do Executivo federal. Ou seja, o estudo enfoca os ministérios da Fazenda e do Planejamento e suas entidades vinculadas entre 1990 e 2017. Procura-se avaliar a morfologia e a evolução em termos do número das estruturas internas desses ministérios e das organizações que estão vinculadas juridicamente e administrativamente a esses órgãos macrossetoriais.

Por fim, são apresentadas as conclusões e uma avaliação das possibilidades de exploração da base de dados utilizada para aprofundar a análise das interações entre as estruturas

4. Vale frisar que somente de forma muito tangencial se discute neste trabalho a teoria econômica da captura das políticas públicas ou do comportamento *rent-seeking*.

organizacionais do Estado brasileiro e os grupos de interesses empresariais e dos resultados dessa interação em termos de formulação e operação da política econômica.

2 METODOLOGIA E BASE DE DADOS

A principal fonte de informações desta pesquisa é a base de dados produzida pela Diest/Ipea, construída no âmbito do acordo de cooperação técnica com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL),⁵ que contém o histórico dos formatos organizacionais do Poder Executivo federal no período 1990-2018. Essa base de dados tem como foco os formatos jurídico-institucionais utilizados nos diversos setores responsáveis pela formulação e gestão das políticas públicas. Esses formatos – constituídos, cada um deles, por um conjunto específico de regras de direito público, balizadoras da organização e do funcionamento interno dos órgãos e entidades públicas – podem ser considerados como um dos fatores que determinam as capacidades de ação do Executivo federal em relação aos interesses econômicos privados de setores, grupos empresariais ou mesmo empresas.

Os dados apresentam a estrutura dos ministérios setoriais e a relação das entidades jurídico-administrativas vinculadas – referentes a formação final de cada governo. A análise desses dados permite que se avaliem as transformações nas organizações estatais nos ministérios da Fazenda e do Planejamento, responsáveis pela formulação e gestão da política econômica nas áreas fiscal, monetária e orçamentária. As unidades de coleta de informações sobre as organizações foram as macroáreas de competência do Poder Executivo e suas respectivas funções estatais dispostas Constituição de 1988 (CF/1988). Tais funções se configuram em: defesa do Estado e das instituições democráticas; defesa dos direitos fundamentais; tributação, finanças e orçamento; funções essenciais à Justiça; organização e coordenação da ação de governo; promoção da ordem social; e promoção da ordem econômica.

Essas macrofunções se desdobram em macroáreas de competência, que totalizam 34 áreas e são utilizadas como base para analisar a estrutura organizacional de cada um dos setores de política pública. O foco deste trabalho recai sobre as estruturas administrativas das macroáreas de competência do Poder Executivo. Essas estruturas organizacionais estiveram ligadas aos ministérios da Fazenda e do Planejamento e são órgão da administração pública direta, indireta, autarquias, fundações, conselhos e outras formas jurídicos-institucionais que conformam as estruturas do Estado brasileiro.⁶

5. Para mais informações, ver Salgado (2018).

6. Para um quadro sintético das diversas formas jurídico-institucionais do aparelho estatal federal, ver anexo que foi extraído do Relatório III do Projeto CEPAL-Ipea, citado anteriormente.

A coleta de informações sobre a estrutura jurídico-organizacional do Executivo se deu por meio de pesquisa documental, realizada pela coleta de informações constantes em leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias e decretos do Poder Executivo; adicionalmente, em *sites* oficiais dos órgãos de governo, no *Diário Oficial da União* e na literatura disponível, acerca da criação, extinção e transformação de órgãos e entidades; assim como da aprovação das estruturas regimentais dos órgãos superiores da administração do Poder Executivo.

Em especial, as informações utilizadas neste trabalho baseiam-se nos dados sistematizados em relatório de pesquisa realizado em parceria entre CEPAL e o Ipea. Esse relatório apresenta a base de dados anual e analisa a evolução dos formatos organizacionais de 1990 a 2017, com indicação de motivações contextuais do surgimento dos novos modelos posteriores ao Decreto-Lei nº 200/1967.

3 ESTADO, FORMAS DE REPRESENTAÇÃO DE INTERESSES EMPRESARIAIS E POLÍTICA ECONÔMICA: BREVE NOTA PARA A ATUALIZAÇÃO DO DEBATE

O estudo das relações entre as esferas pública e privada e entre Estado e mercado tem uma longa tradição no pensamento político e sociológico brasileiro. Essa tradição, com diferentes abordagens teórico-metodológicas, está presente nos chamados clássicos de interpretação da formação do Brasil (Holanda, 2015; Vianna, 1987; Leal, 2012; Faoro, 1958), que marcam a análise das relações das estruturas estatais, inclusive do sistema político, com os atores privados, a partir dos conceitos de corporativismo⁷ e, principalmente, de clientelismo, a partir da caracterização do Estado brasileiro como uma entidade patrimonialista, na qual não se distinguem os interesses públicos e privados.⁸ Esses dois registros analíticos, mesmo que apresentem uma variabilidade conceitual na literatura, continuam presentes e válidos para entender como operam as relações entre o Estado e os interesses econômicos empresariais no caso brasileiro.⁹

Em contraposição, a incidência dos interesses econômicos empresariais por meio de relações clientelistas e pela representação corporativa nas estruturas estatais é disciplinada e organizada

7. É importante observar que Vianna (1949) identificava a fragmentação do Estado brasileiro, óbice ao desenvolvimento do país, como um problema ligado ao poder das oligarquias regionais, e que a sua superação implicava adotar um Estado corporativista.

8. Sobre o conceito de patrimonialismo em Holanda, Vianna e Faoro, ver Silveira (2006).

9. Lazzarini (2018) recupera o conceito de clientelismo para analisar as relações entre os grupos econômicos nacionais e o Estado brasileiro, inclusive com uma característica nova dada pela construção de redes de acesso aos recursos de fundos previdenciários fechados de empresas estatais.

pelos conceitos de insulamento burocrático e universalidade de procedimentos, que seriam mecanismos de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do sistema político, das corporações, de grupos de interesse empresariais, assim como de demandas das classes populares. Nessa perspectiva analítica, o insulamento burocrático e a universalidade de procedimentos implicam a redução na representação de demandas de interesses diversificados nas arenas decisórias estatais de modo a garantir a execução de determinadas políticas públicas consideradas prioritárias pelas elites que controlam o aparelho de Estado (Nunes, 1997, p.54).

Vale destacar inicialmente, que muitas vezes, os conceitos de corporativismo e clientelismo têm sido utilizados de forma quase equivalente aos conceitos de extração de renda (*rent-seek*) e de captura das agências estatais, que têm origem na teoria da economia neoclássica. Diferentemente da tradição doméstica da literatura de extração sociológica e ciências política, cuja matriz teórica é weberiana, a literatura sobre captura e extração de renda é baseada nos pressupostos da teoria econômica neoclássica. Por esses pressupostos, um agente econômico maximizador, no caso um agente estatal, que pode ser um burocrata ou um político, dada uma determinada estrutura de incentivos e eventual fragilidade de mecanismos de controle, pode determinar ações de governo, por meio de políticas públicas, que reduzem o bem estar da sociedade. Desse modo, os conceitos de extração de renda e captura das agências estatais não podem, a rigor, ser equivalentes ou mesmo reduzidos aos conceitos de corporativismo e clientelismo, pois apresentariam fundamentação teórica e epistemológica diferentes.

Procura-se, portanto, nesta seção fazer um breve recorte analítico dos conceitos de corporativismo, clientelismo, insulamento burocrático e universalidade de procedimentos, com foco nas formas que os interesses econômicos de setores, grupos empresariais e empresas incidem nas estruturas estatais – o que implica considerar também as burocracias que operam essas estruturas – e nas suas competências institucionais, inclusive na capacidade de reconfigurar essas estruturas organizacionais e suas atribuições, de maneira a influenciar a orientação das políticas fiscal e monetária e da alocação orçamentária da União. Enfim, trata-se de entender esses conceitos pela perspectiva dos padrões de intermediação de interesses econômicos de setores de atividade, grupos empresariais e empresas nas estruturas estatais responsáveis pela gestão da política econômica – entendida como formulação, execução, acompanhamento e avaliação.

A forma corporativa de intermediação dos interesses econômicos das diferentes frações da burguesia no aparelho estatal está imbricada com a construção do Estado brasileiro moderno que resulta da revolução de 1930. Dessa forma, as novas estruturas estatais que surgem com o Estado nacional-desenvolvimentista¹⁰ da Era Vargas não são só responsáveis pela gestão centralizada das políticas econômicas orientadas para a industrialização do país, mas também promovem uma

10. Para uma discussão da formação do Estado nacional-desenvolvimentista, com ênfase especial na constituição dos aparelhos de gestão econômica, ver Draibe (1985).

forma específica de representação e interação com os interesses econômicos privados nessas estruturas por meio de relações corporativistas.¹¹

Nessa perspectiva, o Estado nacional-desenvolvimentista constituiu, no seu processo de construção político-institucional, estruturas estatais, como conselhos, comissões e comitês, entre outras, que operavam como arenas de intermediação da gestão de políticas públicas de interesses do setor empresarial. Esses interesses, por sua vez, se organizaram por meio de um conjunto de normas¹² que definiram os padrões associativos, com variabilidades institucionais e hierárquicas, das frações da burguesia por meio de organizações de classe patronais com monopólio da representação de seus interesses junto às estruturas estatais.

Desse modo, a representação corporativa implica a inserção de grupos institucionalizados de interesses econômicos na estrutura administrativa do Estado, que combinam representação e intervenção na relação entre os interesses empresariais e essas estruturas (Costa, 1999, p. 149). O efeito da intermediação corporativista pode se dar no sentido de que as estruturas estatais arbitrem o conflito entre classes, mas também pode acirrar o conflito intraclasses (frações da burguesia), na medida em que determinadas frações, em detrimento de outras, recebem incentivos governamentais que garantam a continuidade da acumulação em condições de não competição de mercado.

Os setores econômicos e os grupos de interesse que conseguem a proteção da intermediação corporativa podem gerar aumento da ineficiência alocativa e perda de dinamismo da economia. Adicionalmente, podem aumentar a fragmentação da capacidade decisória das estruturas estatais, responsáveis pelas políticas econômicas, em razão de demandas diferenciadas das frações da burguesia, cujo resultado é a reduzida eficiência e efetividade da orientação geral da política econômica.

Enfim, as relações corporativas entre as estruturas estatais e os interesses econômicos das diferentes frações da burguesia são marcadas pela assimetria e hierarquias de acesso aos recursos públicos, apresentando-se ainda como demandas fragmentadas que permitem a captura de renda com externalidades negativas e perda de bem-estar social. No entanto, a intermediação corporativa dos interesses econômicos das diferentes frações da burguesia implica, mesmo com demandas fragmentadas, que o ganho econômico obtido com essa forma de representação no

11. Costa (1999, p. 22) defende que os interesses do capital se organizaram na forma de relações corporativas, enquanto os interesses do trabalho o fizeram na forma de um sindicalismo tutelado. Dessa forma, no caso brasileiro combinaria um corporativismo *societal* com um corporativismo *estatal*.

12. Um exemplo é a Lei Sindical de 1937. Ver Costa (1999, p. 30).

aparelho estatal seja coletivo. Ou seja, a apropriação do resultado econômico da intermediação é por setor econômico ou grupos de interesse, sem discriminação entre as unidades de capital – grupos econômicos e empresas – que os constituem.

Entretanto, as condições de intermediação corporativa não impedem o surgimento de comportamento oportunista por parte das unidades de capital que fazem parte de um setor de atividade ou de um grupo de interesses. Nessa perspectiva, o acesso aos aparelhos estatais de gestão da política econômica pode ocorrer pela forma clientelista. Essa forma se constitui como um sistema de intermediação de interesses econômicos que permite o controle de recursos por meio de relações pessoais estruturadas em agrupamentos, pirâmides ou redes de unidades de capital de forma individualizada.¹³

O atributo importante do clientelismo – do ponto de vista da representação de interesses econômicos nos aparelhos estatais – é que não se trata mais de uma ação coletiva ampla de uma fração de capital e de sua respectiva burguesia, e sim de uma ação de uma unidade individual ou de um conjunto pequeno de unidades de capital organizadas¹⁴ como grupo econômico ou empresa que visa obter ganhos econômicos com uma ação específica no âmbito de uma política econômica. Essas relações apresentam uma natureza não formal, não legal e não compulsória (Nunes, 1997, p. 41).

Vale ainda observar que a intermediação corporativa dos interesses econômicos e as relações clientelísticas não são contraditórias; ao contrário, essas diferentes formas de representação dos interesses econômicos das frações da burguesia podem operar de forma complementar e simultânea. Uma unidade de capital ou um conjunto pequeno de unidades de capital pode obter um ganho econômico coletivo pela intermediação corporativa e ao mesmo tempo um ganho adicional pela relação clientelística com esses mesmos aparelhos estatais.

Santos (2006, p.253-258) sugere uma classificação para as diferentes relações clientelistas com o Estado brasileiro baseada nos atributos decisórios do aparelho estatal e nos padrões de demanda de políticas públicas. O processo decisório do aparelho estatal pode ser fragmentado ou concentrado em termos do processamento das demandas, pois várias arenas decisórias em diferentes aparelhos estatais podem processar essas demandas dando diferentes respostas

13. Essa definição de clientelismo é baseada em Nunes (1997, p.40-41).

14. Diniz (2001) observa o crescimento da diferenciação associativa da representação empresarial em razões de clivagem intrassetoriais das frações da burguesia como, por exemplo, origem do capital e base territorial. Nesse sentido, essa diferenciação de representativa ultrapassou os limites impostos pela representação corporativa tradicional.

em termos de políticas públicas, muitas vezes criando inconsistência entre os objetivos dessas políticas. A alternativa é que o processamento dessas demandas seja feito por um aparelho estatal ou um conjunto reduzido de aparelhos que selecionem, hierarquizem, coordenem e centralizem as respostas às diferentes demandas de políticas públicas das frações da burguesia.

As demandas por políticas econômicas específicas das diferentes frações da burguesia também podem ser centralizadas e hierarquizadas, mesmo quando correspondem a microdemandas que atendam a uma ou a um conjunto pequeno de unidades de capital. Dessa forma, o padrão de demandas de políticas públicas também pode ser entendido como concentrado ou fragmentado conforme a organização coletiva dos interesses econômicos das frações da burguesia (intermediação corporativa) e suas subfrações (relações clientelistas).

A interação dos padrões de demanda de políticas públicas (concentrado ou fragmentado) com o padrão decisório (concentrado e fragmentado) dos aparelhos estatais com competência em políticas públicas de interesse possibilitam o surgimento de quatro padrões de relações clientelistas: clientelismo distributivo regulatório, clientelismo distributivo difuso, clientelismo especializado e clientelismo concentrado (Santos, 2006, p. 256). De particular interesse para entender a incidência de interesses econômicos das subfrações da burguesia na gestão de políticas públicas, em particular econômicas, pelos aparelhos estatais, são as relações de clientelismo especializado e concentrado.

No caso do clientelismo especializado, as relações entre as esferas pública e privada se apresentam como um padrão de demanda de políticas públicas concentrado e uma capacidade decisória das estruturas estatais fragmentadas. Essa situação aumenta a chance de captura das estruturas estatais e, portanto, da gestão das políticas públicas por diversos mecanismos, entre os quais: i) nomeação da burocracia da estrutura estatal com ideologia alinhada aos interesses econômicos de subfrações da burguesia; ii) recrutamento da burocracia da estrutura estatal junto aos profissionais dos grupos econômicos e empresas com interesses na política pública; iii) oferta de emprego para a burocracia nos grupos econômicos e empresas de propriedade de subfrações da burguesia (*revolving door*); e iv) benefícios materiais não legais para a burocracia do aparelho estatal com competência sobre determinada política pública.

Outra possibilidade de representação dos interesses econômicos privados nas estruturas estatais é a relação clientelista concentrada. Nesse caso, tanto o padrão decisório do aparelho estatal é concentrado como também são as demandas de políticas públicas por parte de subfrações da burguesia. Santos (2006, p. 257) defende que esse tipo de relação é o que apresenta maior potencial de corrupção como mecanismo de captura de determinado aparelho estatal e, conseqüentemente, da gestão da política pública de sua competência.

Pode-se ainda depreender que a ação dos interesses clientelistas das subfrações da burguesia seja intensificada pela fragmentação das estruturas estatais responsáveis pela gestão de políticas públicas de seu interesse. Essa fragmentação permite a captura dessas estruturas e as políticas públicas de sua competência, o que pode ser um fator explicativo da reduzida capacidade do “poder infraestrutural” do Estado brasileiro na gestão de suas políticas públicas (Diniz, 2010, p. 83). Nesse sentido, a baixa capacidade estatal de gestão das políticas públicas seria um dado estrutural em razão das formas de representação dos interesses das frações da burguesia nessas mesmas estruturas.

4 MORFOLOGIA E EVOLUÇÃO DAS ESTRUTURAS ORGANIZACIONAIS FEDERAIS COM COMPETÊNCIA SOBRE POLÍTICA FISCAL, MONETÁRIA E ORÇAMENTÁRIA: MINISTÉRIOS DA FAZENDA E DO PLANEJAMENTO E ENTIDADES VINCULADAS (1990-2018)

As organizações do Poder Executivo federal, suas formas jurídico-institucionais e sua evolução – ministérios e suas secretarias, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, conselhos ministeriais, entre outros – são analisadas entre os governos Collor e Temer, que abarcam o período 1990-2018. Essa análise se refere, portanto, às estruturas organizacionais dos chamados ministérios setoriais de tributação e finanças e de planejamento, orçamento e gestão, que são responsáveis pela formulação e execução da política fiscal e monetária.

Desse modo, são considerados os ministérios da Fazenda e do Planejamento e suas entidades vinculadas; e analisadas as transformações e mudanças de atribuições a que foram submetidos ao longo do período. Esses ministérios, e suas estruturas organizacionais infraministeriais, concentrariam a responsabilidade de formulação e gestão da política fiscal, monetária e orçamentária no Poder Executivo da administração pública Federal.

Em relação à definição das competências dessas estruturas ministeriais em termos de funções de política econômica e sua evolução a partir do governo Collor, Salgado (2018, p.66) comenta que

essas áreas de competência, na estrutura orgânica do Poder Executivo, incumbem ao Ministério da Fazenda (MF), desde o governo Itamar, quando o Ministério foi criado, a partir da transformação do Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento em três órgãos superiores: Ministério da Fazenda; Ministério da Indústria, do Comércio e do Turismo; e Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República.

A estrutura do conglomerado de finanças e tributação (do MF) é um dos mais complexos do governo federal. No governo Collor, quando atuava não apenas na área de finanças e tributação, mas também no planejamento governamental e no desenvolvimento econômico, o conglomerado constituía-se pelo ministério e 23 entidades vinculadas, entre fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e subsidiárias.

No que respeita à função de Planejamento, que compreende a elaboração do ciclo de leis orçamentárias, cumpre lembrar que no governo Collor, por meio da Lei nº 8.028/1990, foi extinta a Secretaria de Planejamento e Coordenação da Presidência da República (Seplan), estrutura organizacional que conferia caráter estratégico à atividade de planejamento e que existia desde o início do governo Geisel (1974).¹⁵

Além disso, a referida lei promoveu a fusão entre os ministérios da Fazenda e do Planejamento, criando o Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. Pode-se dizer que o começo dos anos 1990 marcou o início de um processo crescente de esvaziamento das funções e da atividade de planejamento no governo federal, o que se refletiu na dominância crescente das atividades e funções da área de finanças e tributação sobre as demais áreas e competências governamentais.¹⁶

Tal tendência não foi revertida, em que pese a recriação em 1992, no governo Itamar, da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República e sua transformação em Ministério do Planejamento e Orçamento no início do primeiro governo FHC (1995).

O gráfico 1 mostra a evolução das estruturas internas do Ministério do Planejamento (com suas diferentes designações)¹⁷ desde o governo Itamar – quando, como citado, a área de

15. Como ressalta Salgado (2018, p. 69): “As funções de planejamento/orçamento governamentais e as de gestão administrativa do governo (envolvendo a gestão de pessoal do serviço público federal; das estruturas organizacionais; do patrimônio da União; de processos críticos como de licitação, contratos e convênios; entre outros) foram conduzidas separadamente até o segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando houve a unificação em um só ministério – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. No governo Temer, a denominação do órgão foi alterada para *Ministério do Desenvolvimento, Orçamento e Gestão*”.

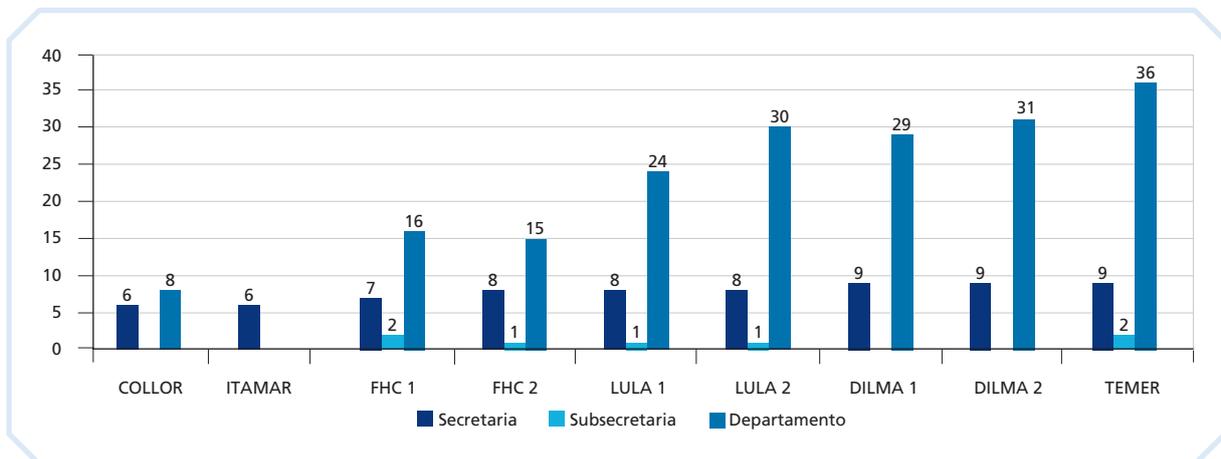
16. Para uma análise da perda da capacidade estatal de planejamento, especialmente, a partir do governo Collor, ver Rezende (2010).

17. De 1995 a 1998, sob a denominação de Ministério do Planejamento e Orçamento; em 1999, opera alguns meses como Ministério do Orçamento e Gestão e, em julho daquele ano transforma-se em Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, designação que permanece até 2016, quando se converte em Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que viria a ser extinto pela Medida Provisória nº 870, de 1º janeiro de 2019.

planejamento voltou a ganhar *status* ministerial, como secretaria vinculada à Presidência da República. A expansão das estruturas internas do Ministério do Planejamento, nos governos Lula e Dilma, que adotam uma orientação de política econômica de matriz desenvolvimentista, ocorreu por meio da expansão de departamentos. No entanto, essa expansão, quando se examina qualitativamente essas estruturas (ver anexo), sugere a criação de estruturas estatais que não enfeixam poder decisório relevante sobre a política econômica.

GRÁFICO 1

Secretarias, subsecretarias e departamentos do Ministério do Planejamento, por períodos de governo



Fonte: Salgado (2018).

Elaboração dos autores.

A principal atividade remanescente de planejamento do governo federal consiste na elaboração do Plano Plurianual da União, que baseia os demais instrumentos orçamentários – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e OGU – a cada ano. O Plano Plurianual (PPA) foi definido na CF/1988 como um instrumento de planejamento que obriga todo governo a apresentar, no primeiro ano de mandato, até dia 31 de agosto, um plano estabelecendo suas prioridades por meio do leque de políticas públicas existentes, ou especialmente criadas para tanto, bem como os investimentos e a programação de despesas para os quatro anos à frente. Formalmente, a atividade de planejamento ainda possui relativo destaque entre as funções constitucionais do governo brasileiro. Na prática, contudo, o PPA tem perdido parte de seu espaço e importância na estrutura e na operacionalidade de políticas públicas federais.¹⁸

18. Para as limitações do PPA como dispositivo do planejamento governamental, ver Klias (2020) e Cardoso (2020). Uma análise crítica do papel do PPA como instrumento da governança orçamentária federal encontra-se em Couto (2020).

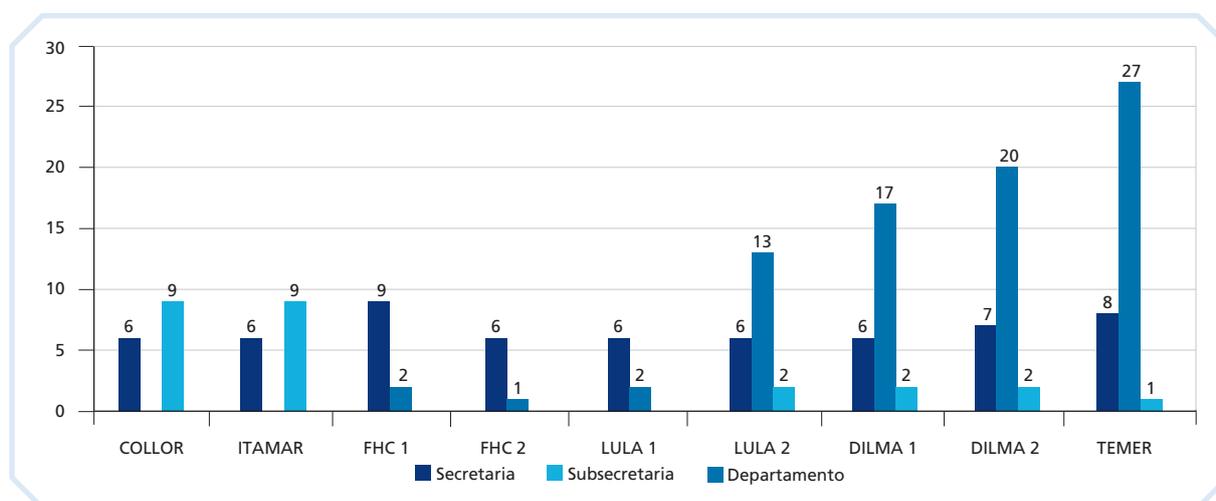
TEXTO para DISCUSSÃO

A redução das atividades de planejamento no âmbito dos Executivo se fez acompanhar pelo crescimento da centralidade do Ministério da Fazenda e de suas entidades vinculadas, como pode ser observado no gráfico 2. Desde a estabilização monetária, passando pelos governos FHC, Lula, Dilma e Temer, tem-se fortalecido a capacidade do Ministério da Fazenda de pautar e/ou limitar as agendas de políticas públicas. São as estruturas organizacionais vinculadas a esse ministério – Secretaria do Tesouro Nacional (STN), Secretaria da Receita Federal (SRF) e Banco Central do Brasil (BCB) – que têm as atribuições legais e os instrumentos para gerir o “núcleo duro” da política econômica por meio da formulação e execução das políticas fiscal e monetária. Essa centralidade do Ministério da Fazenda se traduz na morfologia e evolução das suas estruturas organizacionais.

Observa-se relativa estabilidade nos governos FHC e no primeiro governo Lula, ao que se segue um expressivo e sustentado aumento da quantidade de secretarias e subsecretárias no Ministério da Fazenda frente a um número estável no órgão superior de Planejamento. Esse é um dado revelador da concentração de funções e atribuições no Ministério da Fazenda, uma vez que, no interior dos ministérios, as secretarias e suas subsecretarias são os espaços onde se concentram efetivamente o poder e a capacidade de formular e executar políticas públicas. Percebe-se ainda que o número de secretarias na Fazenda passa a ser três vezes maior que no Planejamento já no governo Lula 2, tendência que é mantida nos governos Dilma e se acentua no governo Temer.

GRÁFICO 2

Secretarias, subsecretarias e departamentos do Ministério da Fazenda com subdivisões, por período de governo



Fonte: Salgado (2018).

Elaboração dos autores.

Vale observar ainda que, paradoxalmente, foi nos governos Lula II e Dilma I, com orientação ideológica de centro-esquerda no espectro político-partidário brasileiro, que ocorreu o maior crescimento das estruturas organizacionais do Ministério da Fazenda na forma de secretarias e subsecretarias. Entre o governo Lula I e o governo Dilma II foram criadas 15 estruturas organizacionais no Ministério da Fazenda com natureza administrativa de secretarias e subsecretarias. No Ministério do Planejamento, observa-se que a estabilidade dessas estruturas esteve associada a um processo de “departamentalização” das suas secretarias.

Na medida em que os governos Lula II e Dilma I¹⁹ imprimiram uma orientação desenvolvimentista com o realinhamento da matriz de política econômica, observou-se um processo de “acoplamento” de novas estruturas organizacionais no Ministério da Fazenda. Isso sugere a manutenção de sua centralidade na condução da política econômica, mesmo quando se transitou de uma matriz de política neoliberal²⁰ para uma com orientação desenvolvimentista²¹ no governo Lula II e Dilma I.

A adoção de uma matriz de orientação desenvolvimentista implicou o uso de um conjunto de instrumentos de política – desonerações fiscais; elevação do crédito para consumo e investimento via bancos públicos federais; ampliação do investimento das estatais federais, principalmente da Petrobras e Eletrobras; elevação do investimento federal de infraestrutura; uso do poder de compra estatal; exigências de conteúdo nacional e maior regulação, mesmo que pontual, do sistema financeiro – que foram operados e controlados pelo Ministério da Fazenda.²² Isso explicaria a sua reconfiguração organizacional com a criação de novas estruturas.

19. Uma descrição da política econômica dos governos Dilma pode ser encontrada em Carvalho (2018).

20. A identificação dos princípios da política econômica neoliberal pode ser encontrada em Mirowski e Plehwe (2009, p. 434-440). Muitos desses princípios foram operacionalizados no receituário de política econômica, sistematizados pelo economista John Williamson, conhecido como Consenso de Washington, que orientou muitas das políticas econômicas dos países da América Latina, inclusive o Brasil, nos anos 1990. Para uma discussão mais aprofundada do Consenso de Washington, ver Serra e Stiglitz (2008).

21. Para uma definição de política econômica de matriz desenvolvimentistas, ver Bielschowsky (1995, p.7). Essa matriz se caracteriza por uma orientação industrializante, por prever a maior intervenção estatal e o uso do planejamento governamental como instrumento de coordenação das políticas públicas de *catching-up*.

22. Para uma discussão da política econômica na inflexão desenvolvimentista no final do governo Lula I e durante o Lula II, ver Barbosa Filho e Souza (2010).

No entanto, as estruturas organizacionais e suas burocracias, presentes no período de gestão da política econômica de matriz neoliberal, continuaram latentes nesse ministério. As evidências sugerem que se superpuseram estruturas de gestão da política macroeconômica de curto prazo com aquelas com atribuições de crescimento e desenvolvimento socioeconômico na mesma macroestrutura do Executivo federal.

Não seria estranho, portanto, que essa superposição de estruturas com suas respectivas burocracias e funções produzissem uma dissonância e desalinhamentos na formulação e execução das políticas fiscal e monetária, assim como em relação a outras políticas de indução do crescimento, especialmente nos governos Dilma I, que foi caracterizado de política econômica “biruta de aeroporto” (Oreiro e Paula, 2021, p. 30).

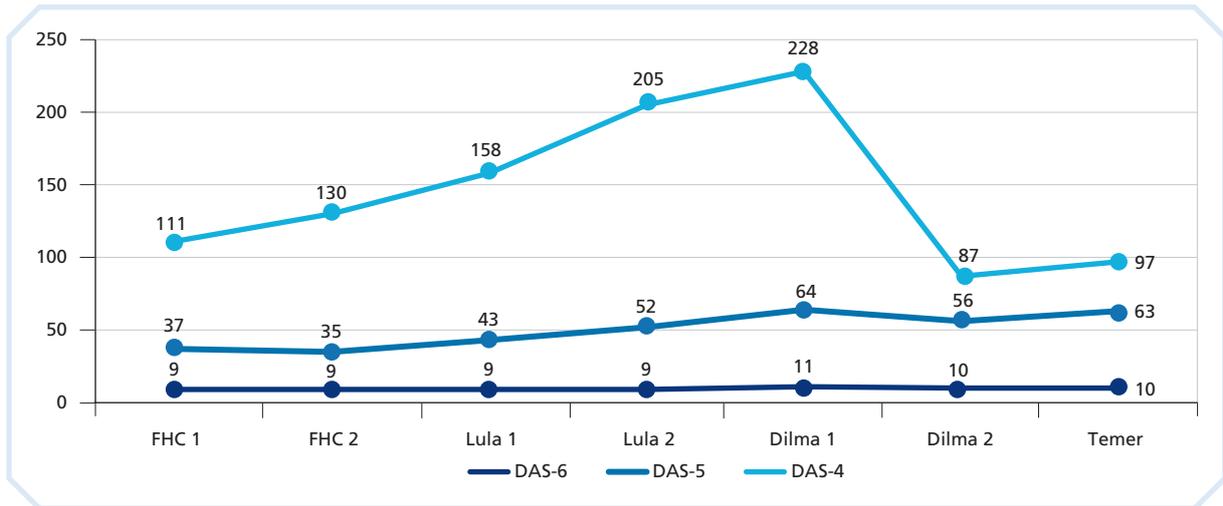
Em síntese, quando o Ministério da Fazenda assumiu uma orientação de política econômica de matriz desenvolvimentista, principalmente a partir do governo Lula II, no qual os interesses dos setores econômicos produtivos – principalmente dos grupos empresariais vinculados à indústria – tiveram mais acesso às arenas decisórias da burocracia econômica, ocorreu uma reconfiguração com o acoplamento e superposição de estruturas organizacionais e suas burocracias, herdadas dos governos FHC, nesse ministério. Entretanto, isso potencializava a possibilidade de conflito interburocrático na gestão da política econômica, dificultando a coordenação da política fiscal e monetária como também com outras políticas.²³

O gráfico 3 mostra o quantitativo de cargos superiores no Ministério do Planejamento entre os governos FHC e Temer e mostra a relativa estabilidade do quantitativo de cargos DAS-6 e DAS-5 no período. O crescimento ocorreu nos cargos DAS-4, especialmente nos governos Lula I e II, que corresponde à expansão das estruturas internas do ministério por meio da criação de novos departamentos. Esses novos departamentos, como já comentado, não sugerem a criação de estruturas organizacionais com capacidade de decisão relevante sobre a política econômica do ponto de vista do planejamento e da gestão da política orçamentária voltada para o desenvolvimento, à exceção do suporte orçamentários das políticas sociais.

23. Um exemplo dessa inconsistência foi a elevação da taxa Selic pelo Banco Central em 2013, que ajudava a valorizar o câmbio quando simultaneamente o Ministério Fazenda concedia desonerações tributárias para compensar o câmbio valorizado. Essas inconsistências possivelmente contribuíram para a erosão da coalizão “produtivista” montada nos governos Lula (Singer, 2018).

GRÁFICO 3

Quantitativos de cargos superiores: DAS-4, DAS-5 e DAS-6 do Ministério do Planejamento, por período de governo



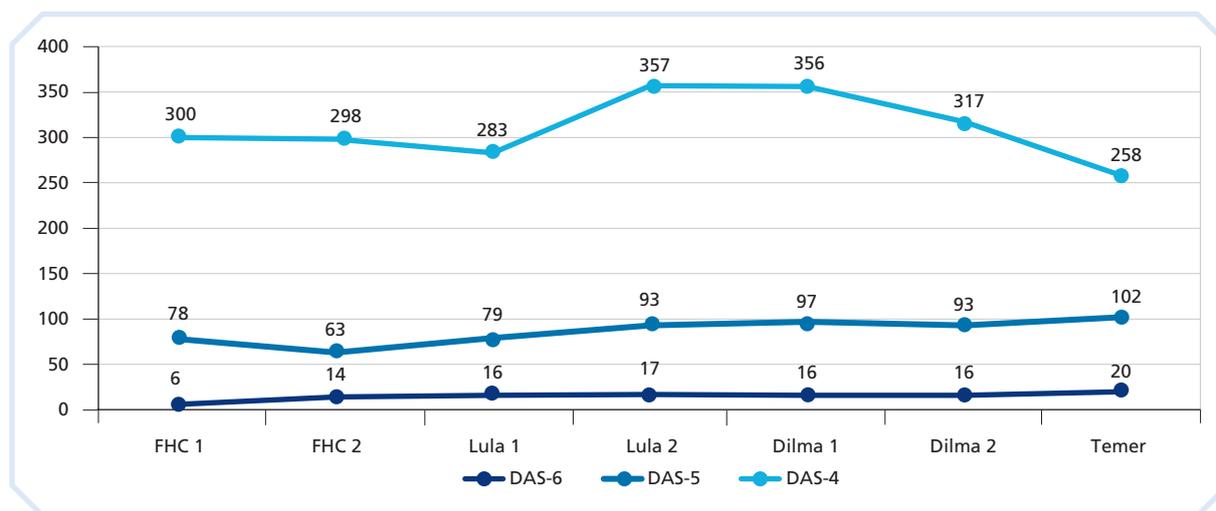
Fonte: Salgado (2018).

Elaboração dos autores.

O gráfico 4 apresenta as mesmas informações sobre o quantitativo de cargos superiores para o Ministério da Fazenda. A primeira observação diz respeito ao número muito maior de cargos superiores do que os observados no Ministério do Planejamento, em especial o DAS-5. Nos períodos presidenciais de Lula, em especial no seu segundo mandato, e Dilma, houve um incremento não desprezível dos cargos superiores no Ministério da Fazenda, com uma redução do DAS-4 a partir do governo Dilma II. A evolução dos cargos superiores é consistente com a hipótese de que a adoção de uma matriz de orientação mais desenvolvimentista ocorreu com um "acoplamento" de estruturas organizacionais no Ministério da Fazenda, sem ter ocorrido a desativação das estruturas vinculadas ao período em que a orientação de políticas econômicas seguiu diretrizes neoliberais.

GRÁFICO 4

Quantitativos de cargos superiores: DAS-4, DAS-5 e DAS-6 do Ministério da Fazenda, por período de governo



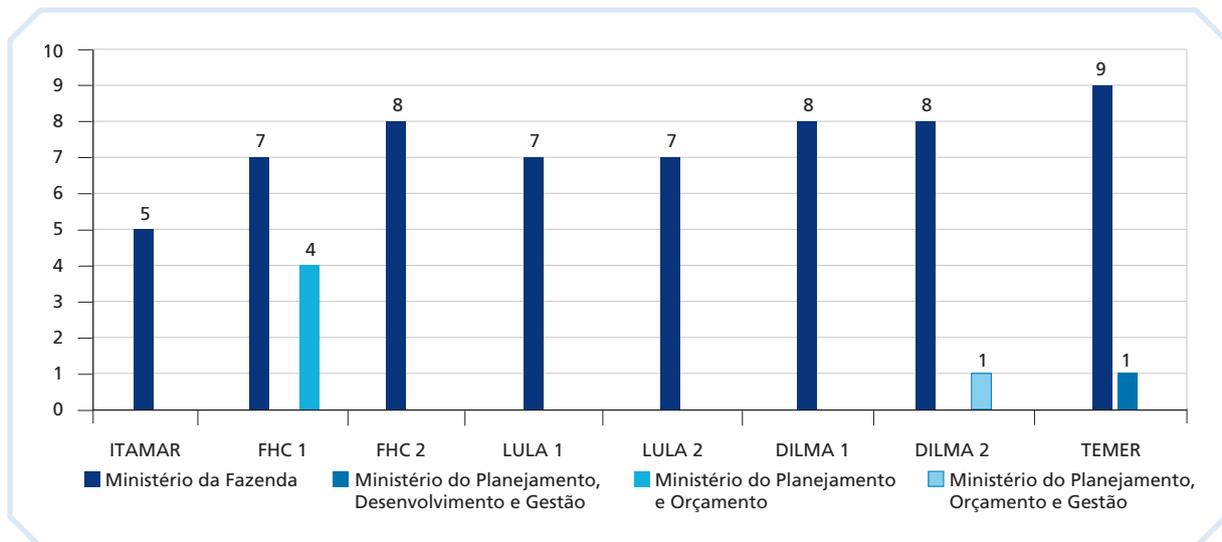
Fonte: Salgado (2018).

Elaboração dos autores.

Os gráficos 5 e 6 reúnem informações relativas ao quantitativo de conselhos e comissões nos ministérios da Fazenda e do Planejamento (em suas variadas denominações). Os conselhos são órgãos de natureza colegiada, desprovidos de estrutura de cargos própria, e são constituídos por representações de órgãos superiores e/ou outras autoridades públicas e privadas, cuja competência é o assessoramento à autoridade superior ou à tomada de decisão em grupo. Esses órgãos colegiados – além dos conselhos, há comissões, câmaras e comitês – “podem ser de natureza política ou técnica (...) investidos de competências públicas ou (...) de competências de articulação e de apoio técnico às atividades de direção” (Salgado, 2018, p.240).

Como se observa, ao longo do período considerado, os conselhos se concentram quase que exclusivamente na Fazenda, à exceção do primeiro governo FHC, que teve quatro conselhos no Planejamento, e dos governos Dilma 2 e Temer, que mantiveram um conselho no Planejamento. É importante notar que vários desses conselhos são compostos com a participação de atores privados com interesse em políticas econômicas específicas em matérias como tributação, por exemplo. Trata-se, portanto, de estrutura organizacional do Poder Executivo federal em que é frequente a representação corporativa dos interesses econômicos do empresariado (Nunes, 1997, p. 36-41).²⁴

24. Para mais informações sobre a construção histórica do corporativismo como uma forma de representação de interesses de classes, empresários e trabalhadores, no Estado brasileiro, ver Cruz (1981).

GRÁFICO 5**Conselhos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, por período de governo**

Fonte: Salgado (2018).

Elaboração dos autores.

Um exemplo particularmente importante de conselho no Executivo federal, que ilustra o argumento, é o Conselho Monetário Nacional (CMN), que atualmente possui a atribuição de fixar a meta de inflação a ser perseguida pelo Banco Central do Brasil (BCB), e outrora fixava metas de expansão de agregados monetários. Quando de sua criação, em 1964, o CMN era formado pelos titulares das pastas da Fazenda, do Planejamento, da Agricultura, do Interior e da Indústria e Comércio, além dos presidentes do BCB e de vários bancos públicos – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Banco Nacional de Habitação (BNH), Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal (Caixa), Banco da Amazônia S. A. (Basa), Banco do Nordeste do Brasil (BNB). Com o tempo, todas essas instâncias perderam assento no conselho; a última foi a área do Planejamento, com a extinção em 2019. Atualmente, o CMN é composto por apenas três membros: o ministro da Economia (que é o presidente do colegiado), o presidente do BCB e o secretário especial de Fazenda do Ministério da Economia.²⁵

Em razão da presença de entidades empresárias na sua composição e/ou por serem uma das estruturas em que o empresariado pode apresentar suas pautas de interesse dentro do Executivo federal, os conselhos, como já comentado, são uma das formas institucionais mais tradicionais de representação corporativa dos interesses empresariais nas estruturas estatais federais. Portanto, sua extinção ou mudança de composição nos ministérios aqui analisados dão indicações da

25. Para a evolução e o histórico da composição do CMN, ver: <<https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/cmn>>.

orientação da política econômica do governo, assim como quais setores de atividade são priorizados pela matriz de política econômica adotada pelo governo.

Nos governos FHC I e II, o número de conselhos se reduziu quando se consideram conjuntamente os ministérios da Fazenda e do Planejamento.²⁶ Essa redução seria compatível com uma gestão da política econômica marcada pelo insulamento burocrático, condição para implementar uma série de medidas econômicas de matriz neoliberal – como ajuste fiscal, privatizações, intensificação da abertura comercial, liberalização da conta de capital e desregulação econômica –, que afetavam interesses econômicos tanto do empresariado, especialmente industrial, quanto dos trabalhadores (Diniz, 2001, p. 249). Nesse sentido, a orientação geral da matriz de política econômica dos governos FHC, blindada pelo insulamento burocrático dos órgãos estatais – “ilhas de excelência” – que operaram as medidas econômicas derivadas dessa matriz, esteve a maior parte do tempo alinhada aos interesses do setor financeiro doméstico, mesmo com tensões pontuais (Boschi e Pinho, 2019, p. 74).

O insulamento das estruturas estatais responsáveis pelo “núcleo duro” da política econômica não significou que as relações entre atores públicos e os interesses empresariais não ocorressem nos governos FHC. Essas relações, no entanto, teriam sido operadas por vínculos interpessoais e individualizados, acentuando a forma clientelista de acesso ao Estado dos interesses econômicos de grupos empresariais ou mesmo de empresas individuais de setores não financeiros.²⁷ Adicionalmente a essas relações clientelistas, o empresariado, em particular o industrial, se organizou crescentemente em grupos de pressão para atuar na defesa de seus interesses dentro do Congresso Nacional (Diniz, 2001, p. 254).²⁸

26. Os governos FHC deram continuidade ao processo de extinção de conselhos iniciado no governo Collor, com o fim, por exemplo, do Conselho Interministerial de Preços (CIP), do Conselho de Desenvolvimento Industrial (CDI) e da Carteira de Comércio Exterior (Cacex). A continuidade da extinção dessas organizações estatais levou a extinção das câmaras setoriais que tinham funcionado nos governos Collor e Itamar (Diniz, 2001, p.251-252).

27. Lazzarini (2018, p. 17) aponta o uso do BNDES e dos fundos de pensão de empresas estatais para incentivar a participação de grupos empresariais nas privatizações do governo FHC, cimentando laços clientelistas entre atores públicos e privados.

28. O empresariado industrial doméstico apresentaria uma relativa unidade em relação a agenda de redução do custo Brasil. A ação coletiva do empresariado industrial teria se pautado pela defesa da redução da carga tributária, redução dos juros, flexibilização dos direitos trabalhistas e melhoria da infraestrutura (Mancuso, 2007). Essas pautas do setor industrial foram listadas e organizadas nas sucessivas agendas legislativas na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e na agenda da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp), divulgada no início do governo Dilma I. Essa agenda defendia medidas de combate a desindustrialização e reprimarização da economia brasileira que foram encampadas pelo governo, indicando o aprofundamento da sua relação com o setor industrial (Carvalho, 2018, p.55-97).

Vale notar que o número de conselhos e sua concentração no Ministério da Fazenda não se alterou nos dois governos Lula e Dilma. Entretanto, esses governos, especialmente Lula I, retomaram a criação de conselhos nos órgãos do Executivo federal como forma de representação de diferentes atores econômicos e sociais. Essas estruturas foram estabelecidas fora dos ministérios com atribuição sobre o chamado núcleo duro da política econômica. Vale salientar, pela sua relevância, a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (Cedes) e do CDI, ambos ligados diretamente à Presidência da República. Esse último conselho era composto por representantes da burocracia estatal, empresários e trabalhadores, recriando uma estrutura federal com a responsabilidade de subsidiar a formulação de política industrial.

Quando o governo Lula I retoma a criação de conselhos, comissões, câmaras setoriais e fóruns permanentes de representação empresarial,²⁹ essas estruturas são constituídas basicamente fora do Ministério da Fazenda – o que, diga-se, é compatível com a manutenção do insulamento burocrático no governo Lula I no que diz respeito à execução das políticas fiscal e monetária, com a continuidade da orientação de matriz neoliberal dessas políticas, presentes nos governos FHC I e II.³⁰

Dessa forma, o governo Lula I não apresentaria uma ruptura brusca do alinhamento da política econômica com os interesses do sistema financeiro doméstico, mesmo que ampliando progressivamente a representação nas estruturas estatais – embora não diretamente nos ministérios da Fazenda e do Planejamento – de setores e grupos empresariais não financeiros, particularmente os vinculados à indústria, como também dos trabalhadores.

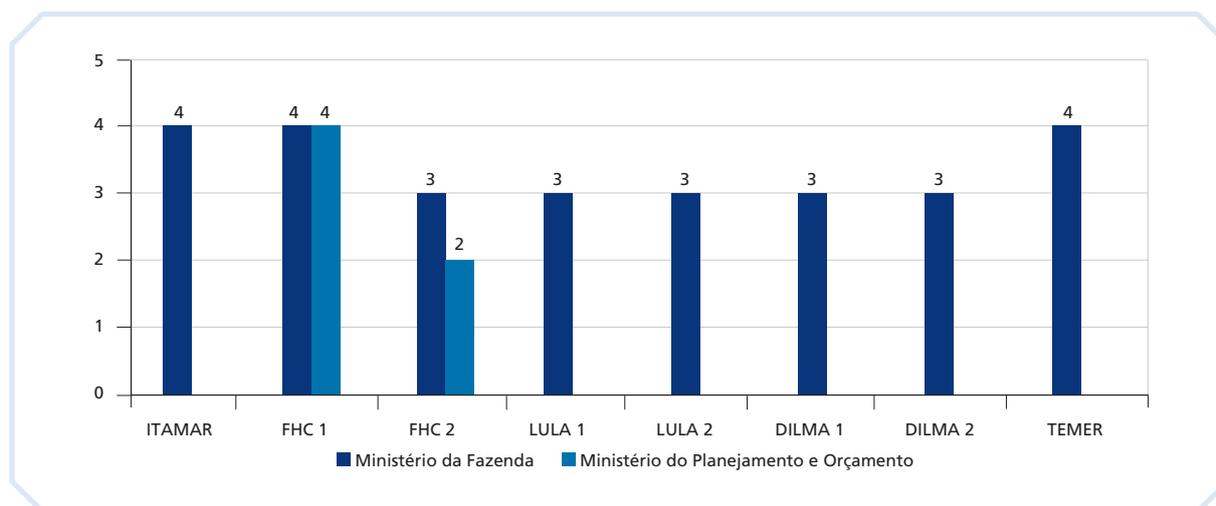
A hipertrofia das estruturas do Ministério da Fazenda, conforme pode ser visto no gráfico 6, revela-se também quando se observa a quantidade de órgãos da administração pública indireta do Poder Executivo – autarquias, agências reguladoras e consórcios públicos – nesse ministério frente à do Planejamento. À exceção dos governos FHC, em nenhum outro governo nem mesmo parte desses órgãos esteve sob o âmbito do Planejamento.

29. A listagem desses órgãos e sua vinculação com as estruturas estatais do Poder Executivo da administração pública federal pode ser encontrada em Diniz (2005, p. 96-102).

30. Para a avaliação da política econômica dos governos Lula e sua inflexão para uma política de matriz desenvolvimentista, no final do seu primeiro mandato, ver Barbosa Filho e Souza (2010).

GRÁFICO 6

Autarquias, agências reguladoras e consórcios públicos dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, por período de governo (1990 -2018)



Fonte: Salgado (2018).

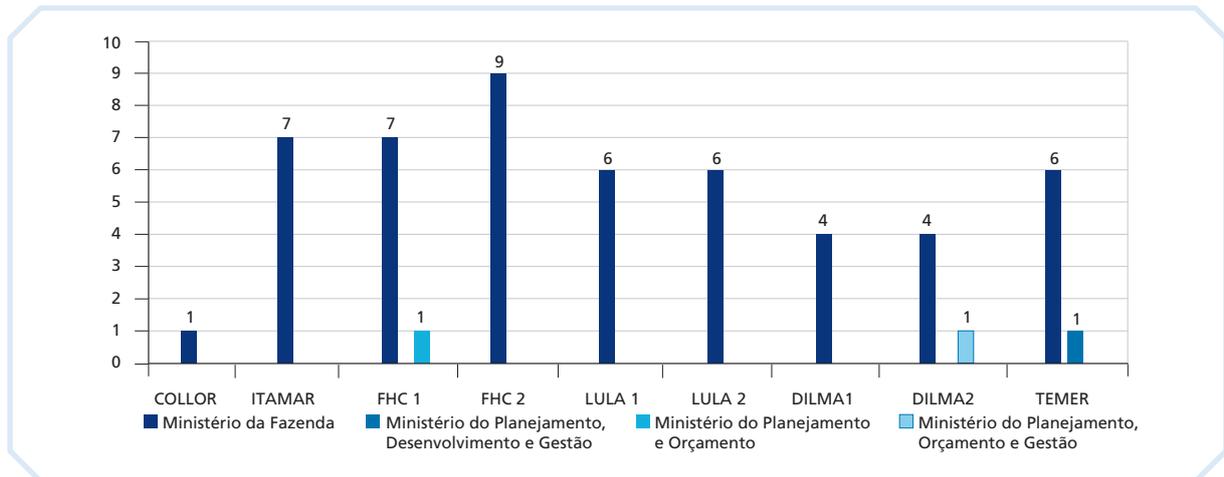
Elaboração dos autores.

Como era de se esperar, quando se consideram os bancos públicos, a concentração é quase exclusiva no Ministério da Fazenda. Chama atenção o pico atingido no governo FHC 2, resultado do processo de incorporação de bancos estaduais pelo governo federal, que posteriormente foram liquidados ou privatizados, conforme mostra o gráfico 7, que apresenta a evolução dos bancos públicos entre os governos Collor e Itamar. Deve ser lembrado que o processo de liquidação ou privatização desses bancos teve impacto direto na estrutura de mercado da indústria bancária e no seu padrão de concorrência, o que colocava esse processo no foco de interesse dos bancos nacionais.

Já o gráfico 8 apresenta a evolução das fundações públicas, tanto de direito público quanto privado. Na medida em que possuem atribuições mais diretamente relacionadas à atividade de planejamento – por exemplo, IBGE e Ipea –, observa-se que praticamente não registraram expansão no período e que se concentram exclusivamente no Ministério do Planejamento, com suas diferentes designações. Dado o papel secundário que tais órgãos desempenham na execução de políticas públicas, com a perda da importância da função de planejamento governamental, tal fato não invalida o argumento aqui desenvolvido, da dominância da Fazenda sobre o Planejamento, bem como das demais áreas de atuação governamental. As informações do gráfico 8 sugerem também que a forma institucional jurídica das fundações apresentou uma tendência de perder relevância na morfologia das organizações estatais.

GRÁFICO 7

Bancos públicos vinculados ao Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Orçamento, por período de governo

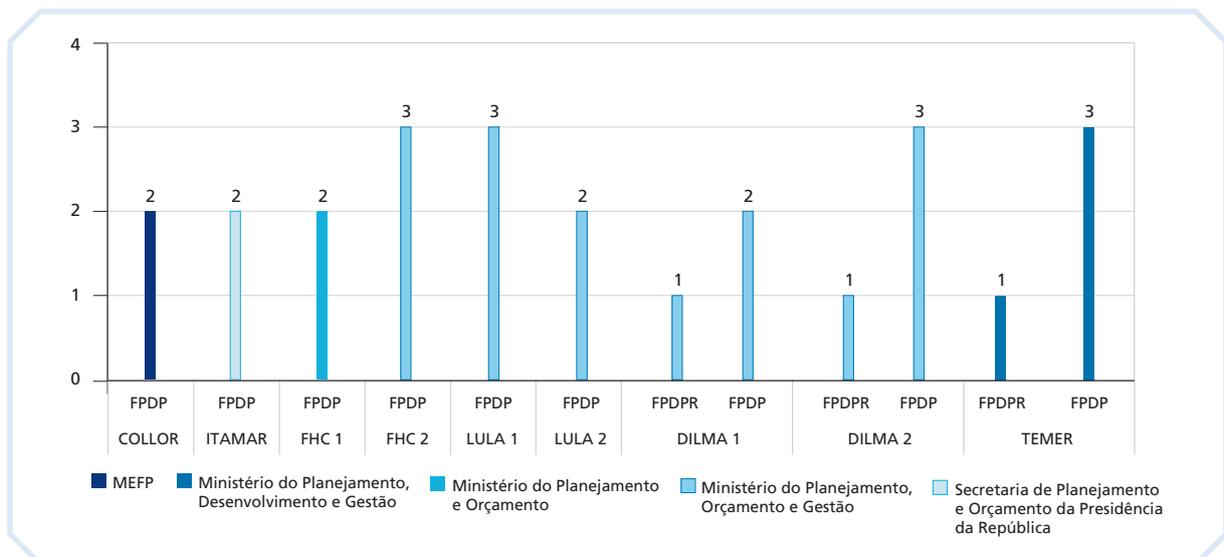


Fonte: Salgado (2018).

Elaboração dos autores.

GRÁFICO 8

Fundações dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e Orçamento, por período de governo



Fonte: Salgado (2018).

Elaboração dos autores.

Novas formas institucionais jurídicas, como organizações sociais, criadas pelo Plano Diretor de Reforma do Estado, no governo FHC 1, muitas vezes substituíram a forma de fundações públicas

de direito privado ou direito público, como o Centro de Gestão Estratégica (CGE). Nesse sentido, também pode ser considerada a forma institucional jurídica das organizações de serviços sociais autônomos, como adotadas pela Agência Brasileira de Política Industrial (ABDI) e pela Agência Brasileira de Apoio as Exportações (Apex).

Dado o papel secundário que esses órgãos desempenham na execução de políticas econômicas, tal fato corrobora a evidência empírica aqui analisada sobre a morfologia das organizações estatais e sua evolução entre 1990 e 2018. A densidade da estrutura do Ministério da Fazenda e seus órgãos diretos e indiretos – principalmente as secretarias do Tesouro Nacional, da Receita Federal e o Banco Central – sobre o Planejamento sugere a sua centralidade na gestão da política econômica no período pós-Plano Real.³¹

Em suma, as evidências sugerem a tendência de maior densidade organizacional e de concentração de competências no Ministério da Fazenda (atualmente no Ministério da Economia) e suas organizações vinculadas, o que não foi reduzido nem nos governos de orientação mais à esquerda no espectro ideológico do sistema partidário brasileiro. Nesses governos poder-se-ia supor uma maior densidade organizacional e de competências no Ministério do Planejamento, que seria a estrutura estatal responsável pela formulação e execução do planejamento governamental, principalmente por meio do PPA, entendido como um instrumento de aceleração do desenvolvimento socioeconômico do país. Entretanto, tudo indica que a transição para uma matriz de política econômica de orientação desenvolvimentista não implicou uma recuperação efetiva do planejamento governamental como instrumento de coordenação das políticas de desenvolvimento socioeconômico.

Em termos de representação dos interesses econômicos setoriais e de grupos empresariais e das suas relações com estruturas estatais responsáveis pela gestão do núcleo duro da política econômica, em consonância com a configuração da morfologia e evolução das estruturas estatais dos ministérios da Fazenda e do Planejamento e de suas entidades vinculadas, as evidências são compatíveis com a hipótese do insulamento burocrático na gestão das políticas fiscal e monetária alinhadas à orientação neoliberal nos governos FHC (Diniz, 2001). Entretanto, isso não implicou que esse insulamento não estivesse, no geral, alinhado a interesses econômicos específicos, no caso com os do sistema financeiro.

31. Outra estrutura especialmente importante para a gestão da política econômica é o BNDES, cujo papel, entretanto, foi mais ambíguo no período analisado. Sua atuação foi se alterando de acordo com a agenda de política econômica predominante do Poder Executivo. Nos governos FHC I e II foi responsável pelos programas de privatização. Já uma atuação mais propositiva no financiamento de políticas de desenvolvimento econômico ocorreu nos governos Lula II e Dilma I e II, quando o banco foi transferido para a estrutura do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC).

Ademais, esse insulamento teria se combinado com relações clientelistas entre atores públicos e privados, visível em especial nos processos das privatizações (Lazzarini, 2018).

Quando se transitou para uma matriz de política econômica de orientação desenvolvimentista a partir do governo Lula I, foi feito um esforço de reconstruir as estruturas de representação corporativistas dos interesses econômicos do empresariado, em particular do setor industrial. As indicações sugerem, no entanto, que essa reconstrução foi feita basicamente fora dos ministérios da Fazenda e do Planejamento.

Paralelamente, ter-se-iam reciclados os mecanismos clientelísticos presentes nos governos FHC, agora com o objetivo de executar políticas industriais³² alinhadas à orientação desenvolvimentista dos governos Lula II e Dilma I. Entretanto, essa estratégia apresentava uma vulnerabilidade crucial: a incapacidade de estabelecer regras de desempenho para as empresas selecionadas (“campeãs nacionais”), que recebiam recursos públicos via crédito do BNDES³³ e subsídios tributários na forma de isenções, redução de alíquotas e regimes tributários especiais.

Pode-se aventar que essa limitação, que necessita ser melhor estudada, decorre, pelo menos em parte, das imbricações do sistema político que sustenta o presidencialismo de coalizão brasileiro, com as estruturas estatais de gestão desses instrumentos. O estabelecimento de contrapartidas de desempenho, quando o incentivo era de natureza tributária e exigia medida legal, usualmente por tramitação de medida provisória, estava sujeito à aprovação pelo Congresso.

Portanto, a incorporação de cláusula de desempenho sujeitava-se ao poder de veto de grupos de pressão empresariais no processo legislativo de sua transformação em marco jurídico-legal, pois esses grupos de pressão detinham recursos para financiamento de campanhas dos congressistas. Adicionalmente, congressistas e atores ligados a partidos políticos (os denominados “operadores”), que ocupavam cargos de alta direção no Executivo, em razão da governabilidade do presidencialismo de coalizão, podiam pressionar dentro das estruturas estatais do Executivo para produção de normas legislativas e infralegislativas em que se reduzia, ou mesmo extinguiu, a exigência de contrapartidas de desempenho para o acesso de benefícios públicos.

O registro de interpretação padrão dessas relações clientelistas entre o Estado brasileiro e o setor privado é que os fenômenos de captura de estruturas estatais e comportamento *rent-seeking*

32. Uma avaliação da baixa efetividade das políticas industriais brasileiras, executadas a partir de 2004, pode encontrada em Stumm (2019).

33. Na verdade, outros bancos públicos federais que operavam linhas de crédito ou fundos públicos também eram instrumentos importantes a prover créditos para setores selecionados.

de predação dos recursos públicos é indicativo de um Leviatã inchado e disfuncional. Entretanto, por outra chave de leitura, a captura e o sucesso de comportamento *rent-seeking* – que, sem as qualificações necessárias, é considerado muitas vezes equivalente às relações clientelistas – é sintoma, antes de mais nada, de um Leviatã frágil e exangue. Portanto, o padrão de relação entre frações e subfrações da burguesia com o Estado brasileiro, mediado pelas estruturas estatais, parece ser contraditório e fragmentado na formulação das políticas fiscais, monetária e das prioridades da elaboração do orçamento da União, o que se revelou de forma mais clara quando ocorreu a transição de uma matriz de política econômica de orientação neoliberal para uma matriz dita desenvolvimentista, a partir do governo Lula II.

A relação entre o Estado brasileiro e as frações e subfrações de classe da burguesia doméstica também não excluiu a autonomia de um “núcleo duro” dessas estruturas e sua burocracia, particularmente importante no caso da gestão da política monetária, que pode ser exemplificada pela autonomia operacional do BCB na fixação da taxa de juros básica da economia brasileira. Entretanto, quando se considera a incidência de interesses das frações e subfrações de classe da burguesia doméstica, a autonomia das chamadas “ilhas de excelência” das organizações e burocracias do Estado brasileiro não foram isentas em termos de formulação e execução das políticas econômicas sob sua responsabilidade. Nesse sentido, o padrão de relacionamento das frações e subfrações da burguesia com o Estado brasileiro se revelou – de maneira possivelmente mais marcante nos mandatos de Lula e Dilma, contraditoriamente fragmentado e concentrado em razão dos instrumentos e objetivos da política monetária, fiscal e das prioridades do OGU.

5 CONCLUSÕES PRELIMINARES E SUGESTÕES DE LINHAS DE INVESTIGAÇÃO

Este trabalho deve ser considerado uma análise exploratória da base de dados construída pelo Projeto CEPAL-Ipea do ponto de vista de um recorte das estruturas jurídicas institucionais responsáveis pela política econômica, mais particularmente pela política fiscal e monetária e de orçamento da União.

Os resultados, que devem ser considerados preliminares, indicam uma ampliação das estruturas administrativas diretas e indiretas do Ministério da Fazenda a estabilidade das estruturas do Ministério do Planejamento. Esse resultado sugere que, no período analisado, quase três décadas, a gestão do “núcleo duro” das políticas econômicas, constituído pelas políticas fiscais e monetárias, teve sua densidade organizacional ampliada no Ministério da Fazenda – isso mesmo quando se transitou para políticas que poderiam ser caracterizadas como de indução ao desenvolvimento pela ação estatal, nas quais se insere a política industrial nos governos Lula II e Dilma.

É possível ainda aventar que a matriz de política econômica mais desenvolvimentista, adotada principalmente a partir do governo Lula II, acoplou estruturas organizacionais de execução de políticas econômicas de matriz neoliberal com a incorporação de novas estruturas no Ministério da Fazenda, de modo que se priorizasse a execução de políticas desenvolvimentistas de crescimento econômico.

As estruturas organizacionais necessárias para execução de políticas de matriz neoliberal, entretanto, permaneceram latentes, com suas burocracias, dentro do Ministério da Fazenda, ainda que, evidentemente, em alguma medida, tenham sido recicladas para formulação e execução de uma matriz de políticas econômicas de orientação desenvolvimentista, em particular a partir do governo Lula II. Ainda assim, não seria estranho que essa superposição de estruturas com suas respectivas burocracias produzisse certa dissonância e desalinhamentos na formulação e execução das políticas fiscal, monetária e orçamentária, o que parece ter ocorrido especialmente nos governos Dilma. Isso aponta para os limites da mudança incremental nas estruturas institucionais, entendido que uma organização é um tipo especial de instituição, quando se transita de uma matriz de orientação de política econômica para outra. A mudança incremental pode implicar em custos institucionais que reduzem a eficiência das políticas e/ou a consistência de formulação e execução.

É importante lembrar que Wade (1990, p. 129) salienta que o Estado desenvolvimentista asiático apresenta um atributo determinante para seu sucesso: a centralização burocrática vertical e horizontal em uma estrutura da administração direta, normalmente um ou dois ministérios que operam as políticas de forma coordenadas. No caso brasileiro, as evidências preliminares apresentadas por este trabalho apontam a manutenção da dominância da densidade organizacional do Ministério da Fazenda, mesmo quando a orientação da matriz de política econômica transitou para o que poderia ser caracterizado como desenvolvimentista.

Já as evidências apresentadas neste trabalho não deixam de ser surpreendentes, pois apontam para a baixa densidade organizacional do Ministério do Planejamento nos governos Lula e Dilma. Esse ministério, em tese, seria o orientador das diretrizes de políticas econômicas de médio e longo prazo para desenvolvimento econômico e social, especialmente, por meio dos PPAs e o processo orçamentário subsequente. Entretanto, pelo menos quando se considera a estrutura organizacional do Ministério do Planejamento, isso não ocorreu. Tudo indica que os instrumentos de política econômica relevantes para o desenvolvimento econômico e as estruturas organizacionais responsáveis pela gestão desses instrumentos permaneceram no Ministério da Fazenda.

Portanto, as evidências obtidas permitem postular como hipótese de trabalho, sujeita a uma avaliação mais aprofundada, que as relações entre as frações e subfrações de classe da burguesia

doméstica e as estruturas estatais com competência sobre a política econômica não apresentaram um padrão de autonomia inserida (Evans, 2004) nem de comportamento *rent seeking* (Kruger, 1974), se entendidos como tipos polares de ação de governo. Essa relação foi ambígua e contraditória, o que se refletiu na arquitetura organizacional do Estado federal brasileiro. Nesse sentido, as diferentes tipologias de clientelismo propostas por Santos (2006) devem ser valorizadas analiticamente, pois permitem recuperar as diferentes determinações das classes sociais sobre as estruturas estatais que são responsáveis pelas gestões das políticas públicas e, portanto, ancorar entendimento dos processos de representação e, eventualmente, de captura dessas estruturas.

Em suma, a evidência da dinâmica da morfologia organizacional do Estado brasileiro, no que tange às estruturas estatais responsáveis pela formulação e execução do núcleo da política econômica, surpreendentemente não apresentou transformações e adequações significativas mesmo nos governos que se caracterizaram por uma matriz de política desenvolvimentista. A gestão dessas estruturais se deu mais por adições de estruturas organizacionais nos ministérios com competência de gestão da política econômica do que um redesenho radical da sua morfologia organizacional, consistente com o objetivo de formular e executar a nova orientação de política econômica. É evidente que esses resultados são preliminares, sendo necessárias investigações adicionais.

Sugestões para aprofundar esses resultados seriam as que se seguem.

- 1) Coletar o número de funções comissionadas superiores (DAS-4 e mais) nos ministérios da Fazenda e do Planejamento e nas suas subestruturas organizacionais.
- 2) Avaliar as competências e suas alterações dessas subestruturas organizacionais em termos de formulação, gestão e acompanhamento das políticas econômicas, particularmente das políticas fiscais e monetárias.
- 3) Avaliar a produção de políticas por meio de normas legislativas como propostas de emendas constitucionais, medidas provisórias e projetos de leis; e infralegislativas como decretos e outros atos de cunho administrativos (normas, portarias etc.).
- 4) Coletar e analisar o currículo dos dirigentes superiores (DAS-5 e superior) das estruturas organizativas do sistema de forma entender sua trajetória profissional, origem (recrutado no setor privado ou da burocracia pública) e alocação laboral posterior ao cargo superior nos ministérios da Fazenda e do Planejamento.

REFERÊNCIAS

- AMABLE, B. Institutional complementarities in the dynamic comparative analysis of capitalism. **Journal of Institutional Economics**, v. 12, n. 1, p. 79-103, 2015.
- AMSDEN, A. H. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.
- BARBOSA FILHO, N.; SOUZA J. A. P. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. *In*: SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.), **Brasil**: entre o passado e o futuro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.
- BOITO JUNIOR, A. **Reforma e crise política no Brasil**: os conflitos de classe nos governos do PT. São Paulo: Unicamp; Unesp, 2018.
- BOSCHI, R.; PINHO, C. E. S. Crise fiscal, pensamento empresarial e financeirização no Brasil: a desconstrução da ordem corporativa no século XXI. *In*: GIACALONE, R. (Ed.). **El pensamiento empresarial latinoamericano en el siglo XXI**. Bogotá: Ediciones Universidad Cooperativa de Colombia, 2019. (Colección Pensamiento Global).
- BRUNO, M. *et. al.* Finance-led growth regime no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. **Revista de Economia Política**, v. 31, n. 5, p. 730-750, 2011. (Edição especial).
- CARVALHO, L. **Valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Editora Todavia, 2018.
- COSTA, V. M. R. **A armadilha do Leviatã**: construção do corporativismo no Brasil. Rio de Janeiro: Uerj, 1999.
- COUTO, L. F. A institucionalidade de planejamento e orçamento e o papel do ppa na governança orçamentária. *In*: MAGALHÃES, L. C. G.; SABOYA, M. M. (Org.) **Instituições e desenvolvimento no Brasil**: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2020.
- CRUZ, M. C. V. **Amarelo e negro**: matizes do comportamento operário na República Velha. 1981. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1981.
- DINIZ, E. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. Rio de Janeiro. *In*: JORNADA NACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: IE/UFRJ, 2001.

_____. Planejando o desenvolvimento: a centralidade da dimensão político-democrática. *In: Castro, A. C. et al. (Org.). Brasil em desenvolvimento: instituições, política e sociedade.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, v. 2, 2005.

_____. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política & Sociedade*, v. 9, n. 17, 2010.

DRAIBE, S. **Rumos e metamorfoses**: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil 1930-1960. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1985.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo, 1958.

HALL, P.; SOSKICE, D. **Varieties of capitalism**: the institutional foundations of comparative advantage. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. [1936]. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2015.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle**: the growth of industrial policy, 1925-1975. California: Stanford University Press, 1982.

_____. The developmental State: the odyssey of a concept. *In: M. WOO-CUMINGS, M. (Ed.) The developmental State.* New York: Cornell University Press, 1999.

KLIASS, P. Planejamento do desenvolvimento econômico e plano plurianual no Brasil. *In: MAGALHÃES, L. C. G.; SABOYA, M. M. (Org.) Instituições e desenvolvimento no Brasil: diagnósticos e uma agenda de pesquisas para as políticas públicas.* Rio de Janeiro: Ipea, 2020.

KOMIYA, R. **The Japanese economy**: trade, industry and government. Tokyo: University of Tokyo Press, 1990.

KRUGER, A. O. The political economy of the rent-seeking society. *The American Economic Review*, v. 64, n. 3, 1974.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços**: os donos do Brasil e suas conexões. 2. ed. São Paulo: BEI, 2018.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil [1948]. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 2012.

MAZZUCATO, M. **O Estado empreendedor** – desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portifolio-Pequin, 2014.

MIROWSKI, P.; PLEHWE, D. **The road from Mont Pelerin**. Cambridge: Harvard University Press, 2009.

MUSACHIO, A. E LAZZARINI, S. G. **Reinventando o capitalismo de Estado**. São Paulo: Portifolio-Peguin, 2015.

NUNES, E. O. **A gramática política do Brasil**: clientelismo e insulamento burocrático. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

OREIRO, J. L., *et al.* Revisiting the growth of the Brazilian economy (1980-2012). **PSL Quarterly Review**, v. 71 n. 285, p. 203-229, 2018.

OREIRO, J. L.; PAULA L. F. de. **Macroeconomia da estagnação brasileira**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2021.

REZENDE, F. **Planejamento no Brasil**: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. Brasília: CEPAL; Ipea, 2010. (Texto para Discussão CEPAL-Ipea, n.4).

SADER, E.; GARCIA, M. A. (Org.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo, 2010.

SALGADO, V. A. B. **Dinâmica e desempenho das organizações da administração pública federal no Brasil e na América Latina**. [s.l.]: Eclac-Ipea, 2018. (Relatório de Pesquisa).

SANTOS, W. G. **O ex-Leviatã brasileiro**: do voto disperso ao clientelismo concentrado. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SILVEIRA, D. B. **Patrimonialismo e burocracia**: uma análise sobre o Poder Judiciário na formação do Estado brasileiro. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SINGER, A. **O lulismo em crise: um quebra-cabeças do período Dilma (2011-2016)**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

STUMM, M. G. **Ideias e política industrial**: uma análise dos governos petistas. 2019. Tese (Doutorado) Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2019.

VIANNA, F. J. de O. **Instituições políticas brasileiras** [1949]. Belo Horizonte; São Paulo; Rio de Janeiro: Itatiaia; Edusp; Eduff, 1987.

VIANNA, O. **Populações meridionais do Brasil e instituições políticas brasileiras**. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

TEXTO para DISCUSSÃO

ANEXO

QUADRO A.1

Formas jurídico-institucionais do aparelho estatal federal

	Classificação	Tipo de órgão
Formatos públicos, de órgãos e entidades integrantes da administração direta e indireta do Poder Executivo federal	1	Órgão superior (órgão da Presidência da República ou ministério)
	2	Órgão colegiado da Presidência da República
	3	Órgão autônomo
	4	Órgão do Poder Executivo federal de primeiro nível: hierarquicamente subordinado diretamente ao titular do órgão superior (ministro ou secretário da Presidência da República)
	5	Órgão do Poder Executivo federal de segundo nível na hierarquia do órgão superior
	6	Órgão do Poder Executivo federal de terceiro nível na hierarquia administrativa do órgão superior
	7	Organização militar prestadora de serviço (OMPS)
	8	Autarquia
	9	Autarquia: agência reguladora
	10	Associação pública
	11	Fundação pública de direito público
	12	Fundação pública de direito privado
	13	Empresa pública
	14	Sociedade de economia mista
	15	Empresa subsidiária
Entidades civis que atuam em programas e projetos de governo, na condição de colaboradoras ou contratadas	16	Autarquia corporativa: conselho profissional
	17	Sistema S e outros serviços sociais autônomos (SSAs)
	18	Outras entidades paraestatais
	19	Concessionária/permissionária/autorizada
	20	Organização social (OS)
	21	Entidade delegatária de agência de águas
	22	Fundação de apoio
	23	Entidade de Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
	24	Organização da sociedade civil/ Organização da sociedade civil de interesse público (OSC/Oscip)
	25	Empresa franqueada
	26	Entidade filantrópica sem fins lucrativos
	27	Entidade do desporto
	28	Parceria público-privada (PPP)
	29	Entidades civis sem fins lucrativos conveniadas
	30	Subsidiárias identificadas no governo Temer
	31	Franquias (identificadas apenas no governo Temer)

Fonte: Salgado, V. A. B. *Dinâmica e desempenho das organizações da administração pública federal no Brasil e na América Latina*. [s.l.]: Eclac-Ipea, 2018. (Relatório de Pesquisa).

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Neves de Souza da Cruz

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Laize Santos de Oliveira

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Missão do Ipea

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO